



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE BRUAY-LA-BUISSIÈRE (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 9 juillet 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	5
1 PÉRIMÈTRE ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES MUNICIPAUX	6
1.1 L'intégration dans la communauté d'agglomération	6
1.2 La mutualisation des services fonctionnels avec le SIVOM	7
1.2.1 Le cadre juridique	7
1.2.2 La répartition des charges.....	9
1.3 La gestion des ressources humaines	10
1.3.1 Les effectifs et l'évolution de la masse salariale	10
1.3.2 Le régime indemnitaire.....	11
1.3.3 Le temps de travail.....	13
1.3.4 Le recours aux emplois aidés.....	14
1.3.5 Les emplois de cabinet et le secrétariat des élus.....	16
2 SUBVENTIONS ET MARCHÉS PUBLICS.....	19
2.1 Les subventions versées	19
2.1.1 L'Office de la jeunesse	20
2.1.2 La régie « Cinéma Les étoiles ».....	22
2.1.3 Le centre communal d'action sociale	22
2.2 La commande publique.....	23
2.2.1 L'organisation.....	23
2.2.2 La définition des besoins et la préparation des marchés publics	24
3 INFORMATION BUDGÉTAIRE, FIABILITÉ DES COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE	28
3.1 Le cadre budgétaire.....	28
3.1.1 L'information financière.....	28
3.1.2 Les prévisions de cessions d'immobilisations et les restes à réaliser	28
3.1.3 Les budgets annexes	30
3.2 La fiabilité des comptes	32
3.2.1 La connaissance de l'inventaire et la tenue de l'actif immobilisé	32
3.2.2 Les provisions.....	34
3.2.3 L'enregistrement des charges et des produits de l'exercice, les comptes fournisseurs et les délais de paiement.....	34
3.2.4 Le contrôle interne des dépenses	35
3.3 La situation financière.....	37
3.3.1 Des équilibres d'exploitation fragiles	38
3.3.2 Des investissements fortement subventionnés.....	40
3.3.3 L'endettement.....	42
3.3.4 Une trésorerie particulièrement tendue en 2015	42
3.3.5 Les perspectives.....	43
ANNEXES	45

SYNTHÈSE

La situation financière de la commune de Bruay-la-Buissière (Pas-de-Calais) apparaît fragile, compte tenu de l'augmentation de ses charges et du faible dynamisme de ses ressources propres tirées de la fiscalité et de l'exploitation de ses services. Son épargne sera, en l'état, insuffisante à financer les échéances futures de remboursement du capital de sa dette actuelle. Malgré l'allègement financier que représente la prise de compétence de la communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane sur les piscines et les conservatoires, les nouveaux projets d'investissement n'apparaissent pas soutenables au regard des équilibres financiers actuels. Cette situation rendrait nécessaire que soit entreprise une démarche active de réduction des dépenses de fonctionnement.

Depuis 2008, la commune, afin de réduire le poids de ses services fonctionnels, a mis en place une mutualisation de ses services et de la direction générale avec le syndicat intercommunal à vocation multiple du Bruaysis. Outre les économies normalement attendues, le partage des charges retenues a permis à la commune d'en reporter indûment une partie sur le syndicat. L'inadaptation du cadre juridique utilisé impose, en tout état de cause, de revoir cette organisation dans son ensemble.

Malgré la stabilité des effectifs et le recours important aux emplois aidés, les dépenses de personnel augmentent, notamment sous l'effet d'une politique d'avancement et de promotion avantageuse. Par ailleurs, la commune emploie un nombre de collaborateurs de cabinet qui dépasse le plafond autorisé. L'affectation d'emplois de secrétariat et de moyens matériels auprès d'élus municipaux titulaires d'un autre mandat électif a été réalisée dans des conditions pouvant entretenir une confusion entre les différents mandats.

Suite au contrôle de la chambre, le régime indemnitaire est en majeure partie régularisé. Pour autant, le temps de travail reste inférieur à la durée réglementaire.

Les relations que la commune entretient avec le tissu associatif local, et en particulier avec l'Office de la jeunesse, traduisent un faible contrôle de l'usage des fonds attribués. Le financement du cinéma « Les étoiles » doit, quant à lui, pouvoir être justifié par la sujétion à des contraintes de service public.

Le processus d'achat public soulève des problèmes de régularité au regard des principes de la commande publique. Les observations de la chambre portent, principalement, sur la préparation et l'analyse des besoins, jugées insuffisantes préalablement au lancement de la commande publique.

Enfin, et depuis le précédent rapport de la chambre, la commune n'a pas amélioré la qualité de la programmation de ses investissements. L'absence de suivi budgétaire rigoureux des opérations les plus importantes se traduit, notamment par un manque de sincérité des restes à réaliser. De la même façon, elle n'a toujours pas procédé à la clôture des budgets annexes relatifs aux anciennes opérations immobilières, faute d'avoir une connaissance précise de son patrimoine. La collectivité paraît désormais décidée à améliorer, dans des délais rapprochés, sa programmation des investissements et à corriger les problèmes de fiabilité.

RECOMMANDATIONS

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 : cesser le versement des primes annuelles, en application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.			X		13
Rappel au droit n° 2 : respecter la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures, conformément à l'article 1 ^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, et clarifier les règles de décompte annuel du temps de travail.		X			14
Rappel au droit n° 3 : limiter l'emploi de contrats aidés et de personnels intérimaires aux seuls besoins non permanents, en application de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et des articles 3 à 3-7 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.				X	15
Rappel au droit n° 4 : limiter à deux le nombre de collaborateurs de cabinet et respecter les conditions d'emploi du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.				X	17
Rappel au droit n° 5 : mettre un terme à l'affectation de moyens publics de la commune au bénéfice d'élus pour leur mandat non municipal ou d'anciens élus, contraire au principe établi à l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales.				X	19
Rappel au droit n° 6 : compléter l'information de l'assemblée délibérante par des éléments relatifs à la dette et au temps de travail, conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, et mettre en ligne les documents d'information budgétaire et financière, en application de l'article L. 2313-1 du même code.			X		28
Rappel au droit n° 7 : procéder à des inscriptions budgétaires fiables et sincères pour les cessions d'immobilisation et les restes à réaliser, en application de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.		X			29

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 : revoir l'organisation de la mutualisation des services fonctionnels.				X	8
Recommandation n° 2 : actualiser le régime indemnitaire servi aux agents en mettant en œuvre le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).	X				11
Recommandation n° 3 : clôturer les budgets annexes inactifs dans le respect du cadre budgétaire et comptable applicable.		X			31
Recommandation n° 4 : engager un travail d'inventaire visant à recenser en particulier les terrains, biens immobiliers et équipements et ajuster le niveau des dotations aux amortissements en conséquence.		X			34
Recommandation n° 5 : mettre fin à la pratique de report de paiement des factures.				X	35
Recommandation n° 6 : mettre en place des dispositifs de contrôle de l'usage des véhicules de service, cartes d'essence et frais de mission.				X	36

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale (...) présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Suivi des recommandations antérieures

Le précédent rapport d'observations définitives, publié en 2012, avait formulé plusieurs recommandations, dont la mise en œuvre n'a été, le plus souvent, que limitée voire inexistante. Le suivi de ces recommandations est détaillé dans un tableau figurant en annexe, qui est complété des éléments de réponse apportés par le maire aux observations provisoires. Les principaux sujets sont à nouveau abordés dans le présent rapport.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bruay-la-Buissière a été ouvert le 29 août 2017 par lettre du président de la chambre adressée à M. Olivier Switaj, maire et ordonnateur en fonctions depuis le 10 juillet 2017, et à M. Alain Wacheux, son prédécesseur.

La chambre a, particulièrement, examiné la fiabilité des comptes et la situation financière de la collectivité, l'intégration intercommunale, ainsi que la gestion des ressources humaines, la commande publique et les versements de subventions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 29 janvier 2018 avec M. Olivier Switaj et le 8 février 2018 avec M. Alain Wacheux.

Lors de sa séance du 1^{er} mars 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur et à son prédécesseur. Seul le maire actuel a répondu. Des extraits ont été communiqués à des tiers concernés, qui ont, pour deux d'entre eux, demandé une audition à la chambre, conformément à l'article L. 243-3 du code précité.

Après avoir examiné les réponses et procédé aux auditions, la chambre, dans sa séance du 9 juillet 2018, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 PÉRIMÈTRE ET FONCTIONNEMENT DES SERVICES MUNICIPAUX

Bruay-la-Buissière (Pas-de-Calais) est une commune de 22 500 habitants, issue de la fusion-association en 1987 de Bruay-en-Artois (19 500 habitants) et de La Buissière (3 730 habitants). Sa population est relativement âgée¹. Le taux de pauvreté² s'établit à 29 % et le taux de chômage est de 23 %, soit nettement plus que le niveau de 12 % sur la zone d'emploi de Béthune-Bruay³.

Située au cœur du bassin minier, entre Béthune et Lens, la commune a été le siège d'un grand centre d'exploitation charbonnière de 1850 à 1978. La restructuration des quartiers miniers et la rénovation urbaine sont toujours en cours, impliquant des besoins d'investissements importants.

La commune est membre de la communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane, ainsi que de l'intercommunalité de proximité que représente le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du Bruaysis.

1.1 L'intégration dans la communauté d'agglomération

La commune est membre de la communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane⁴ qui a pris, au 1^{er} janvier 2017, la succession d'Artois Comm après sa fusion avec d'autres ensembles intercommunaux.

Elle bénéficie de redistributions croissantes provenant de l'intercommunalité. Le coefficient d'intégration fiscale⁵ de 0,39 de la communauté d'agglomération, juste au-dessus du niveau moyen des communautés d'agglomération, reflète un niveau intermédiaire d'intégration communautaire. Elle a, aussi, bénéficié, entre 2012 et 2017, d'un total de 3 M€ de fonds de concours, versés principalement pour soutenir les opérations de renouvellement urbain.

La communauté d'agglomération a pris la compétence sur les piscines au 1^{er} janvier 2017 et les conservatoires au 1^{er} septembre 2017, en déclarant d'intérêt communautaire ces équipements.

¹ Le taux de personnes d'un âge supérieur à 60 ans (23,9 %) est supérieur à celui de la moyenne nationale (21,8 %) et départementale (20,2 %).

² Source : INSEE (2014, dernière année disponible) ; pourcentage de personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie moyen des français, soit 987 €).

³ 2014, dernière année disponible ; au 3^{ème} trimestre 2017, le taux de chômage sur la zone d'emploi de Béthune-Bruay est de 11,2 %.

⁴ Appelée communauté d'agglomération dans la suite du rapport.

⁵ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure le poids de la fiscalité intercommunale par rapport à la fiscalité totale communale et intercommunale. Plus un ensemble intercommunal est fiscalement intégré (et donc plus il exerce de compétences), plus son CIF est important.

Pour les piscines, le transfert ne concerne que celle, découverte, de Salengro, dont le coût net annuel de fonctionnement est évalué à 0,28 M€. La communauté d'agglomération prévoit de la remettre à niveau pour 0,4 M€ et de remplacer la piscine Léo Lagrange, fermée en 2013, par la construction d'une nouvelle piscine. Le transfert concerne un actif brut d'1,6 M€ et cinq agents. La communauté d'agglomération prévoit de limiter l'impact sur l'attribution de compensation à 50 % du coût de fonctionnement direct.

Le transfert des conservatoires de danse et de musique de Bruay-la-Buissière, à compter du 1^{er} septembre 2017, porte sur une quarantaine d'agents. Les conséquences sur les charges de fonctionnement, sur le bilan patrimonial, ou encore sur l'attribution de compensation n'ont été évaluées par la commune qu'au premier trimestre 2018. La communauté d'agglomération prévoit de le faire au 1^{er} semestre 2018. Selon les données communiquées par le maire actuel en réponse aux observations provisoires, les conservatoires représenteraient 1,6 M€ de charges de fonctionnement en 2016, principalement composées de dépenses de personnel, soit 1,4 M€ de charges nettes de ressources propres enregistrées. Le maire actuel précise que l'impact sur l'attribution de compensation en 2018 est de 0,92 M€, ce qui correspond à 50 % du coût estimé pour l'année 2018 et le dernier quadrimestre 2017.

La mutualisation des services avec la communauté d'agglomération est limitée à des prestations d'archéologie préventive.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune bénéficie de ressources en augmentation reversées par la communauté d'agglomération, suite à des transferts réalisés dans des conditions avantageuses.

1.2 La mutualisation des services fonctionnels avec le SIVOM

L'essentiel des mutualisations opérées par la commune s'effectue avec le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du Bruaysis. La commune a regroupé, au sein de ce dernier, l'exercice de plusieurs compétences : il s'agit, notamment, de la gestion de services aux personnes âgées et d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), ainsi que de quelques services communs de petite enfance et de prestations techniques. Mais, ses relations principales avec le SIVOM portent sur la mutualisation, mise en place à partir de 2008, de la direction générale des services, la direction des services techniques, ainsi que les services des finances, des ressources humaines, des marchés, des affaires juridiques et de l'informatique.

1.2.1 Le cadre juridique

La mutualisation réalisée entre la commune et le SIVOM consiste en une mise en commun des services fonctionnels, qui sont rattachés au syndicat intercommunal, en procédant à une répartition des charges selon un principe de parité entre les deux structures.

Cette organisation n'est, cependant, pas conforme aux textes applicables.

La création de services communs en dehors des transferts de compétences n'est, en effet, autorisée, selon l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, qu'avec un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : or, le SIVOM n'appartient pas à cette catégorie d'EPCI, puisque ses ressources sont basées sur les contributions de ses communes membres et non sur des impôts locaux. Compte tenu de l'organisation intégrée mise en place en 2008, la commune aurait dû prendre en compte les évolutions législatives introduites par la suite, notamment par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Le SIVOM et la commune ne peuvent s'appuyer que sur l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, selon lequel : *« les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services »*. La mise à disposition de services se différencie de la création de services communs en ce qu'elle ne porte que sur l'exercice de compétences, alors que des services communs peuvent être chargés de missions fonctionnelles.

En conséquence, une réorganisation des modalités de mutualisation de services avec le SIVOM du Bruaysis, sous la forme d'une mise à disposition de services prévue par l'article L. 5211-4-1 précité, pourrait conduire la commune à s'interroger sur une réintégration, en son sein, des fonctions de pilotage et, notamment, de direction générale.

En réponse aux observations provisoires, le maire précise ne pas avoir l'intention de réintégrer les fonctions de pilotage et de direction générale ; il estime qu'elles constituent une part importante de la mutualisation et permettent de développer une stratégie managériale coordonnée.

De façon alternative, la commune pourrait conserver le principe de services communs, à la condition de respecter le cadre d'une mutualisation mise en œuvre avec la communauté d'agglomération, en application de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise qu'une mutualisation avec la communauté d'agglomération n'est pas envisagée, en raison de difficultés qui seraient liées à la présence au sein de l'agglomération d'une autre ville-centre.

Quelle que soit la solution retenue, la chambre souligne qu'une réorganisation de la mutualisation des services est nécessaire pour respecter le cadre légal défini par la loi du 16 décembre 2010.

Recommandation n° 1 : revoir l'organisation de la mutualisation des services fonctionnels.

1.2.2 La répartition des charges

Les services mutualisés entre la commune et le SIVOM concernent 31 postes équivalents temps plein (ETP)⁶ en 2016, pour un coût total d'1,51 M€ de fonctionnement⁷.

Les conventions signées par la commune avec le SIVOM ont mis en place le principe d'une répartition forfaitaire des charges mutualisées ; une commission mixte permanente valide, une fois par an, les charges concernées. Outre le fait que les délibérations et conventions successives ne précisent pas le nombre d'agents composant les directions mutualisées, la répartition forfaitaire des charges a été décidé sans aucune analyse de l'activité de chaque entité. Le coût des services est ainsi partagé à parité, à l'exception du poste de directrice générale adjointe du pôle « juridique, administration, population, achat », affecté à 75 % à la commune et du service informatique, affecté à 30 % à la commune. Depuis 2017, l'agent gestionnaire des emplois aidés au sein de la direction des ressources humaines lui est affecté à 80 %.

La commune bénéficie ainsi d'une prise en charge partielle de ses frais d'administration par le SIVOM. En application des clés de répartition en vigueur, elle rembourse au SIVOM 0,68 M€ ; elle supporte au total 0,78 M€ de charges de mutualisation.

À défaut d'éléments communiqués pour justifier cette répartition, la chambre a procédé à sa propre évaluation, détaillée en annexe, qui aboutit à chiffrer à 0,98 M€ le niveau des charges normalement imputables à la commune. Au cours des dernières années, celle-ci aurait, ainsi, dû supporter environ 0,2 M€ de charges supplémentaires annuelles.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur et le président du SIVOM ont transmis de nouvelles estimations, sur le fondement de « *l'analyse des agendas en temps passé sur les missions pour le compte du SIVOM, de la commune et partagées (ces dernières étant réparties à parité)* ». Selon ces calculs, les charges refacturées à la commune seraient désormais augmentées de 0,1 M€ par an.

Toutefois, la méthodologie appliquée, qui ne repose pas sur une analyse approfondie des coûts respectifs des services, devrait être réexaminée, avant d'en présenter les résultats aux assemblées délibérantes, comme cela est envisagé fin 2018.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Afin de réduire le poids des services fonctionnels sur ses charges de personnel, la commune a mis en place une mutualisation de ses services et de la direction générale avec le SIVOM du Bruaysis. Cette mutualisation devrait être revue pour l'adapter au cadre juridique désormais applicable. Les clés de répartition des charges mutualisées nécessiteraient également d'être réexaminées.

⁶ Le poste de responsable du service informatique, resté employé par la commune, a été pris en compte dans le total des charges mutualisées.

⁷ En 2015, dernier exercice pour lequel la commune a pu communiquer des données.

1.3 La gestion des ressources humaines

1.3.1 Les effectifs et l'évolution de la masse salariale

Selon les données de paie, les effectifs employés par la commune ont été globalement stabilisés, entre 2012 et 2016, à 432 équivalents temps plein (ETP). Cette situation résulte de la diminution de 10 ETP des agents titulaires et de l'augmentation équivalente des agents contractuels en 2014, suite à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

L'effectif d'encadrement supérieur, de catégorie A, s'est renforcé pour atteindre 13 ETP en 2016 ; cet effectif, qui correspond à 3 % du nombre total d'ETP, est faible en raison de la mutualisation de fonctions de direction avec le SIVOM. Le niveau d'encadrement intermédiaire, de catégorie B, a augmenté de plus de 20 % pour atteindre 21 % de l'effectif, soit 80 ETPT en 2016. La baisse des agents titulaires porte sur des personnels d'exécution de catégorie C, qui représentent, néanmoins, encore 76 % de l'effectif en 2016.

Cette évolution est le fruit de la politique d'avancement et de promotion. La commune accorde, par principe, les avancements de grade, afin, notamment, de pallier l'absence de revalorisation du point d'indice, sans, pour autant, considérer la contrainte budgétaire qui s'attache à cette décision. Entre 2012 et septembre 2017, environ la moitié des agents titulaires a, ainsi, bénéficié d'au moins un avancement de grade ou promotion.

Après retraitement des données (cf. partie fiabilité des comptes), les rémunérations nettes du personnel ont progressé de 5,7 % entre 2012 et 2016, passant ainsi de 9,9 M€ à 10,4 M€, pour un effectif globalement stable⁸. Compte-tenu de la stabilité du montant du régime indemnitaire, la politique d'avancement et de promotion constitue le déterminant principal d'augmentation de la masse salariale.

Charges sociales comprises, les dépenses de personnel ont augmenté de 9,1 % entre 2012 et 2016, passant de 16 M€ à 17,4 M€⁹. Les transferts à la communauté d'agglomération de la piscine, et surtout des conservatoires, devraient permettre de diminuer ces charges en 2018.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire fait part de son intention de développer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que l'usage des technologies numériques dans l'administration, dans un objectif de pilotage de la masse salariale destiné à réaliser des économies et à dégager ainsi des marges de manœuvre budgétaires. Ces dernières sont présentées comme devant participer, en partie, à améliorer la qualité de vie au travail.

⁸ Le coût salarial annuel moyen est calculé ainsi à 37 108 € par ETP en 2016.

⁹ Incluant la rectification des charges mutualisées.

1.3.2 Le régime indemnitaire

1.3.2.1 Le cadre juridique

Le conseil municipal a adopté une délibération en 2004 pour réorganiser l'ensemble du régime indemnitaire de la commune. S'appuyant sur les différentes indemnités instituées pour la fonction publique de l'État, la délibération définit un socle indemnitaire par grade et prévoit des critères d'attribution supplémentaires (encadrement, technicité, évaluation). Le montant individuel arrêté pour chaque agent indique le montant global attribué sans préciser le montant de chaque prime réglementaire.

La part des primes dans les rémunérations des agents s'élève à 20 % en 2016. Cette part est en progression par rapport à 2012, où elle était de 18 % : cette hausse, à montant de régime indemnitaire constant, peut s'expliquer par l'effet des avancements et promotions sur les niveaux de primes définis principalement par référence au cadre d'emploi.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État crée une nouvelle prime qui est amenée à se substituer au régime indemnitaire existant, dès lors que le cadre d'emplois dans la fonction publique territoriale, par référence au corps de référence dans la fonction publique d'État, sera éligible à cette prime. Alors que la transition devrait déjà être engagée, la mise en œuvre du RIFSEEP fait l'objet de réflexions encore inabouties par la commune.

Recommandation n° 2 : actualiser le régime indemnitaire servi aux agents en mettant en œuvre le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire précise que le conseil municipal a mis en place, par délibération du 25 mai 2018, un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

1.3.2.2 Son application

Les deux exemples cités ci-dessous montrent que les dispositions du régime adopté par la commune, qui est très souple, ne sont pas toujours respectées.

1.3.2.2.1 Le directeur des affaires culturelles

Le directeur des affaires culturelles, recruté par contrat depuis 2002, a bénéficié de conditions de rémunération irrégulières, tant sur son niveau de traitement indiciaire que sur les primes accordées. Depuis 2009, son traitement indiciaire est calculé « *sur la base des groupes hors échelle sur l'indice HEA2* », soit une rémunération brute annuelle de 51 049 € hors primes en 2016 ; il s'agit d'un indice inaccessible aux agents d'une commune de moins de 40 000 habitants, jusqu'en 2016, année de l'introduction du grade d'attaché hors classe. L'écart entre la rémunération versée et celle qui pouvait être attribuée au maximum, s'élève à environ 7 000 € bruts annuels, soit une dépense supplémentaire cumulée entre 2012 et 2016 de 35 000 € en rémunération brute.

L'intéressé bénéficie, également, d'un régime indemnitaire qui déroge aux règles définies par la délibération du 24 juin 2004, avec l'octroi du niveau maximum de l'IFTS¹⁰ et de l'IEMP¹¹. Il a, ainsi, perçu un montant total brut de 15 734 € de primes en 2016, bien supérieur au montant de base de 4 132 € bruts par an qui aurait dû s'appliquer, hors application de critères supplémentaires éventuels.

1.3.2.2.2 Le directeur du conservatoire

Le directeur du conservatoire a également bénéficié d'un régime indemnitaire faisant irrégulièrement exception à la délibération de 2004. Celui-ci a été arrêté à titre individuel à 1 192 € bruts par mois au motif que l'intéressé « *bénéficiait d'un régime indemnitaire antérieur supérieur [au régime délibéré] et conserve donc le bénéfice de ce dernier* ». L'application du régime indemnitaire délibéré correspondait à une prime de 664 € bruts par mois. Depuis 2017, date du transfert du conservatoire, le directeur relève de la communauté d'agglomération.

1.3.2.3 Le complément indemnitaire pour frais de représentation

Le directeur général des services (DGS) de la commune est mis en commun depuis 2008 avec le SIVOM du Bruay-sis, dans le cadre de la mutualisation évoquée plus haut. Quoiqu'employé et rémunéré par ce dernier, il a bénéficié du versement, par la commune, d'une indemnité de représentation de 455 € bruts par mois, soit 27 300 € bruts cumulés sur 2012-2016, en application d'une délibération du 8 décembre 2008. Cette indemnité est considérée comme un complément de rémunération¹². Le niveau retenu correspond à celui des sous-préfets d'arrondissement.

Cette indemnité a été versée par la commune de façon dissociée du traitement qui lui est attribué par le SIVOM. Elle aurait dû tout au plus être limitée à la moitié de son montant, eu égard aux fonctions exercées pour la commune, non pour celle de direction générale du SIVOM¹³. De plus, une partie des frais de représentation du DGS était déjà pris en charge par la commune, puisqu'il avait à sa disposition une carte d'essence (cf. partie sur les déplacements).

Le maire a indiqué ne pas avoir reconduit cette rémunération auprès du nouveau DGS mutualisé, en poste depuis début 2018.

¹⁰ Indemnité forfaitaire de travail supplémentaire.

¹¹ Indemnité d'exercice des missions de préfecture.

¹² Cf. décision du Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, du 1^{er} février 2006, 287656.

¹³ D'autant plus que la prise en charge des frais de représentation n'est pas accessible à un DGS de SIVOM, qui n'est pas un EPCI à fiscalité propre, en référence au dernier alinéa de l'article 21 ci-dessus cité.

1.3.2.4 Les primes annuelles

La délibération prise par le conseil municipal en 2004 a abrogé les « *dispositions antérieures relatives au régime indemnitaire des personnels* ». Dès lors, les deux primes annuelles, qui avaient été maintenues depuis la délibération prise le 21 mars 1996, sur le fondement de l'article 111¹⁴ de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ont été juridiquement supprimées. La commune ne peut donc continuer à les maintenir en s'appuyant sur l'article 111 précité.

Il s'agit d'une prime de vacances versée en juin et d'une prime de Noël versée en novembre, revalorisées en fonction de la valeur brute du point d'indice. Les montants individuels sont, en 2017, de 1 009 € bruts pour les deux primes, soit 0,38 M€ de rémunération brute pour l'ensemble des agents.

Rappel au droit n° 1 : cesser le versement des primes annuelles, en application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique que la commune a mis fin à ces versements, pour la plupart des agents, à l'occasion de l'institution du RIFSEEP à compter du 1^{er} juin 2018. La chambre relève, cependant, que pour une vingtaine d'agents, les primes annuelles continuent à être attribuées dans l'attente des textes permettant de les faire bénéficier de ce nouveau régime indemnitaire.

1.3.3 Le temps de travail

Le temps de travail est défini par le règlement intérieur à 1 516 heures annuelles. Cette durée est de 6 % inférieure à la durée réglementaire de 1 607 heures, fixée par l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001¹⁵. Si la délibération, prise en 2011, approuve le règlement intérieur, elle ne se prononce pas formellement sur le régime de temps de travail.

Auparavant, la délibération du 9 décembre 1999, qui procède au passage aux 35 heures « par la suppression de la première heure de travail de la semaine », ne comporte pas plus de disposition sur la durée annuelle de travail ni sur le nombre de jours de congés. Seule une note d'information a été produite, que le texte permet de dater de 1976, portant sur l'attribution de jours supplémentaires de congés accordés par le maire, sous la forme de « 4 journées mobiles », dont deux jours pour la Ducasse, un jour à l'occasion de la Sainte-Barbe et un jour supplémentaire. Cette note, à elle seule, ne saurait se substituer à une délibération pour fixer le régime de temps de travail.

¹⁴ « Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. »

¹⁵ Décret pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Dans ces conditions, la commune ne peut se prévaloir du 2^e alinéa de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, tel qu'issu de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, selon lequel : « les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 (...) peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique paritaire (...) ».

Dans le règlement intérieur, les congés annuels sont fixés à 248 heures par an. L'écart entre le temps de travail réglementaire de 1 607 heures et la durée annuelle de travail définie par la collectivité à 1 516 heures correspond à 13 jours de congés supplémentaires (sur une base de 7 heures par jour de travail). Cela équivaut à 91 heures par an et par agent, soit un montant total de 34 400 heures pour l'ensemble des agents permanents, ou encore à 20 ETP. Ces jours de congés irréguliers représentent autour de 0,74 M€ par an¹⁶.

Le règlement prévoit, également, des congés à l'ancienneté. Selon la commune, seuls 11 jours ont été octroyés, dans ce cadre, en 2016. La jurisprudence¹⁷ considère qu'un tel avantage de congés supplémentaires ne peut être assimilé à un régime de travail particulier, ni au titre du 3^e alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ni au titre de l'article 2 du décret du 12 juillet 2001. L'octroi de ces jours de congés supplémentaires présente ainsi un caractère irrégulier.

Le décompte horaire du temps de travail se traduit par des plannings, gérés dans les différents services. L'imputation des jours de congés, de formation ou d'absences diverses se fait sur la base de ces plannings papier, saisis par le service des ressources humaines. Cette méthode, outre le travail de saisie qu'il implique et son manque de fiabilité, conduit la commune à rémunérer des heures supplémentaires sans dispositif de contrôle automatisé de type « badgeuse » et à décompter les formations et autres absences diverses potentiellement au-dessus de la journée standard de 7 heures.

Rappel au droit n° 2 : respecter la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures, conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, et clarifier les règles de décompte annuel du temps de travail.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à « soumettre au dialogue social », débuté en juin 2018 et qui doit aboutir « au mieux en juin 2019 », un protocole d'accord permettant de respecter le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ».

1.3.4 Le recours aux emplois aidés

La commune, en même temps qu'elle diminuait le nombre d'emplois d'exécution de catégorie C, a eu recours, de manière croissante, aux contrats aidés, principalement par voie de mise à disposition du SIVOM jusqu'en 2015, puis, plus directement, par la commune. En 2016, la commune a ainsi employé un total de 84 personnes en contrat unique d'insertion et 18 en

¹⁶ Application du coût salarial annuel moyen calculé à 37 108 € par ETP (en 2016) à 20 ETP.

¹⁷ Arrêt de la CAA de Nantes n° 03NT00614 du 28 mai 2004.

emplois d'avenir, dont 43 pour la propreté urbaine et 31 pour les espaces verts. Le service de propreté urbaine comprenait, fin 2016, seulement un agent titulaire, celui des espaces verts en comptant pour sa part 40.

Ce recours aux contrats aidés paraît contraire au principe défini à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, selon lequel les emplois civils permanents sont, sauf exceptions, occupés par des fonctionnaires.

La commune n'a pas défini de parcours de formation pour ces agents, considérant qu'ils bénéficient principalement d'une « *montée en compétence* » par l'exercice des activités professionnelles, auxquelles sont adjointes quelques formations spécifiques. Or, la mise en place d'un dispositif organisé d'accompagnement professionnel et de formation est requise pour bénéficier des aides financières associées¹⁸.

Face à la diminution des emplois aidés financés par l'État auprès des collectivités locales, la commune a conclu un marché de mise à disposition de personnel intérimaire en insertion. L'article 2 du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) liste des affectations possibles très diverses, comprenant, entre autres, « *des interventions en propreté urbaine* » et « *des travaux d'entretien d'espaces verts* ».

Le CCTP ne précise pas qu'il s'agit de missions de remplacement. Or, le recours au travail intérimaire n'est envisageable, en application des articles 3 à 3-7 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, que pour répondre à ce type de besoins. Par ailleurs, il ne comporte pas le nombre d'interventions envisagées pour la prestation attendue. Les documents de marchés n'indiquent que des tarifs horaires. Aucun minimum ni maximum ne figure dans les pièces. Cependant, la publicité présente une valeur estimée de 0,4 M€ HT et une durée d'un an reconductible trois fois. En reliant la valeur estimée du marché et le taux horaire des interventions, le nombre d'heures prévues par an peut être estimé à 28 000 heures, soit plus de 17 ETP. Cette estimation vient confirmer le fait que la commande exprimée va au-delà du souci de pourvoir à de simples remplacements pour faire face à des besoins non permanents.

De plus, la chambre relève que le marché d'intérim, passé pour pallier la diminution du nombre des contrats aidés financés par l'État, est conclu avec une entreprise d'insertion qui n'est pas conventionnée comme entreprise de travail temporaire d'insertion, comme le souligne le maire dans sa réponse aux observations provisoires. Ce type de marché est contraire au principe selon lequel le recrutement de personnels pour l'exécution d'un service public administratif doit porter, en priorité, sur des agents régis par le droit public.

Rappel au droit n° 3 : limiter l'emploi de contrats aidés et de personnels intérimaires aux seuls besoins non permanents, en application de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et des articles 3 à 3-7 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

¹⁸ Cf. articles L. 5134-22 (pour les CUI) et L. 5134-114 (pour les emplois d'avenir) du code du travail.

En réponse aux observations provisoires, le maire « *confirme sa volonté de conduire une politique d'insertion dans les métiers de la propreté urbaine et de l'entretien des espaces verts, à destination des publics précarisés résidant sur le territoire communal* », tout en affirmant que son objectif « *n'est pas de pérenniser ces emplois d'insertion en substitution d'emplois publics* ».

Sans remettre en cause cet objectif, la chambre rappelle qu'un marché de mise à disposition de personnel intérimaire en insertion, de même que l'emploi direct de contrats aidés, ne peuvent avoir pour conséquence de pourvoir à des emplois permanents par des contrats de courte durée.

1.3.5 Les emplois de cabinet et le secrétariat des élus

La commune ne respecte pas le plafond d'emploi de collaborateurs de cabinet, fixé à deux pour les collectivités de sa taille par l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales¹⁹. Le cabinet compte, en outre, cinq agents au secrétariat des élus, dont une partie effectue des tâches étrangères à l'intérêt municipal. L'effectif total du cabinet et du secrétariat des élus représente une masse salariale annuelle de l'ordre de 0,5 M€.

1.3.5.1 Les effectifs du cabinet

1.3.5.1.1 Les modalités d'emploi de la directrice de cabinet et de son adjointe

La directrice de cabinet du maire et son adjointe sont employées selon des modalités qui contreviennent à la règle posée à l'article 2 du décret n° 87-1004 cité ci-dessus, selon laquelle « *la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale* ».

Les deux agents concernés n'ont pas changé de fonctions au cours de la période examinée. Outre ses fonctions de directrice de cabinet, cette dernière encadre le service de communication qui, en tant que service administratif, devrait relever de la direction générale des services. Les fonctions de la directrice adjointe du cabinet correspondent à celles d'un collaborateur de cabinet encadrant, au cas présent, l'ensemble des agents de gestion administrative du cabinet.

Sans changer de fonctions, la position administrative de ces deux personnes, qui ont un statut de fonctionnaire titulaire, a varié dans le temps. Initialement détachées dans les fonctions de collaborateur de cabinet, elles ont été, d'abord temporairement puis définitivement, réintégrées sur un poste permanent, notamment pour bénéficier de promotions. La directrice de cabinet, précédemment rédactrice, de catégorie B, a ainsi été nommée au grade d'attaché de catégorie A, le 7 avril 2014, au lendemain de la réélection du maire, et immédiatement re-détachée au cabinet, y compris pendant sa période de stage avant titularisation dans l'emploi. Elle a été réintégrée au 1^{er} juillet 2016 dans les services tout en restant directrice de cabinet, et

¹⁹ Article 10 : « *L'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un maire est ainsi fixé : (...) deux personnes lorsque la population de la commune est comprise entre 20 000 et 40 000 habitants* ».

en bénéficiant d'un régime indemnitaire revalorisé. De même, la directrice adjointe de cabinet, adjoint administratif (catégorie C), a été réintégrée en 2015 pour être nommée rédacteur (catégorie B) au 1^{er} janvier 2016.

Or, les fonctions de collaborateur de cabinet sont régies par des dispositions particulières, notamment celle de ne pouvoir y être affecté comme fonctionnaire en position normale d'activité. Les réintégrations dans les services, sans changement de fonctions, sont par conséquent irrégulières, entachant par là-même les promotions prononcées en faveur des agents concernés.

1.3.5.1.2 La directrice de cabinet du maire-délégué de Labuissière

Un autre agent, employé comme collaborateur de cabinet, occupe les fonctions de directeur de cabinet du maire-délégué de Labuissière. Ce 3^{ème} poste de cabinet a été créé par délibération du 6 octobre 2008. Les arrêtés de recrutement s'appuient sur le nombre d'habitants de la collectivité qui permettrait « *la création de deux emplois de collaborateurs de cabinet pour la Ville de Bruay-la-Buissière et un pour la commune associée de Labuissière* ».

Or, la commune associée de Labuissière est partie intégrante de la commune de Bruay-la-Buissière et n'a pas d'existence juridique propre. L'application des seuils réglementaires ne permet donc pas la création d'un emploi d'un collaborateur de cabinet supplémentaire pour le maire-délégué de la commune associée.

1.3.5.1.3 L'emploi de deux collaborateurs supplémentaires

Outre les trois emplois de cabinet précités qui existaient depuis de nombreuses années, la commune a recruté, récemment, deux collaborateurs de cabinet supplémentaires. Leurs fiches de poste n'ont pas été communiquées à la chambre. Ces deux nouveaux emplois dépassent le plafond d'emploi de deux collaborateurs de cabinet pour la commune. Leur coût salarial annuel s'établit à 0,14 M€.

En conclusion, les modalités actuelles d'emploi de la directrice de cabinet et de son adjointe comme agents titulaires sont irrégulières. L'emploi de cinq collaborateurs de cabinet, pour un coût salarial annuel d'environ 0,3 M€, excède l'effectif réglementaire maximal de deux. La suppression des emplois en sureffectif devrait permettre de ramener le coût salarial annuel du cabinet à 0,11 M€, soit une économie de l'ordre de 0,19 M€.

Rappel au droit n° 4 : limiter à deux le nombre de collaborateurs de cabinet et respecter les conditions d'emploi du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire fait part de son intention de réorganiser le cabinet au second semestre 2018, mais en y maintenant trois postes, dont le collaborateur dédié au maire-délégué de Labuissière.

Quand bien même le préfet du Pas-de-Calais aurait, en 2008, donné son accord pour la création de ce troisième poste de collaborateur de cabinet, comme le soutient le maire sans en apporter la justification utile, les limites définies par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 restent d'application. La chambre rappelle que le maintien de plus de deux postes de collaborateur de cabinet est irrégulier et fait porter une charge non justifiée sur le budget de la commune.

1.3.5.2 L'affectation du secrétariat des élus

Outre les cinq membres du cabinet ci-dessus évoqués, la commune emploie au cabinet cinq « agents de gestion administrative » affectés au secrétariat des élus. Deux de ces agents sont affectés auprès d'élus municipaux titulaires d'un autre mandat.

En l'espèce, un agent, affecté auprès du maire-délégué de Labuissière, donne l'apparence d'effectuer une partie de ses tâches pour le mandat de conseiller départemental dont est également titulaire l' élu municipal, en raison, notamment, de l'usage de papier à en-tête du conseil départemental pour une partie des correspondances.

Un second agent du secrétariat des élus, affecté au conseiller municipal délégué aux relations extérieures, donne également l'apparence d'avoir traité des correspondances pour le mandat de député dont était alors titulaire l' élu municipal. À cette occasion, est d'ailleurs utilisé le papier à en-tête de l'Assemblée nationale pour les courriers d'intervention faisant suite aux visites à la permanence de l' élu.

Dans leurs réponses respectives aux observations provisoires de la chambre, le maire et les deux élus concernés évoquent une maladresse dans l'usage de papier à en-tête ; ces derniers soulignent que les activités des agents municipaux ne concernaient pas, sur le fond, leurs autres mandats. Le maire estime que les moyens sont restés affectés à l'exercice des mandats municipaux.

Pour autant, la chambre considère que, même si les correspondances visées répondent à des sollicitations individuelles détachées des prérogatives propres aux différents mandats des élus municipaux, l'usage du papier à en-tête n'est pas indifférent sur les apparences, ce qui participe d'une confusion entre les mandats.

En outre, des mentions sur l'état comptable du patrimoine communal et sur des factures de téléphone conduisent à identifier la mise à disposition gracieuse, par la commune, de locaux et de biens mobiliers pour l'exercice des fonctions de député.

Or, cette situation, qui peut s'assimiler à l'affectation de moyens humains et matériels au bénéfice d'un autre mandat détenu par un élu municipal, est contraire au principe énoncé à l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales, selon lequel « *les communes (...) règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Au regard de ce texte, le budget municipal ne doit supporter que les charges liées à l'intérêt public local.

L'affectation des personnels et locaux à des activités autres que municipales est soumise à des règles précises. Pour la mise à disposition de personnels, l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale indique qu'elle doit être formalisée dans une convention, et l'article 61-1 II de la même loi impose à la commune le remboursement des coûts salariaux correspondants. Concernant la mise à disposition de biens du domaine public et en particulier l'occupation de locaux, l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques rend obligatoire la

formalisation d'un titre habilitant l'occupant dudit bien et l'article L. 2125-1 du même code précise que « *toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique (...) donne lieu au paiement d'une redevance* », à l'exception de certains cas limitativement énumérés qui ne concernent pas le cas d'espèce.

Ces dispositions conduisent la collectivité à devoir requérir le remboursement des coûts salariaux qui seraient indûment mis à disposition, ainsi que le paiement d'une redevance pour l'occupation des locaux. En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à émettre un titre de 1 966,60 €, correspondant à l'évaluation, par ses services, de l'utilisation intermittente et partielle de bureaux à l'Hôtel de Ville par des collaborateurs de l'ancien député.

Au regard de ce qui précède, la chambre considère qu'une telle situation affectant des moyens municipaux à des élus titulaires d'un autre mandat, local ou national, participe d'une confusion quant à la bonne utilisation des deniers publics et que, par conséquent, elle place la commune en situation de contrevenir aux dispositions du code général des collectivités territoriales précitées.

Rappel au droit n° 5 : mettre un terme à l'affectation de moyens publics de la commune au bénéfice d'élus pour leur mandat non municipal ou d'anciens élus, contraire au principe établi à l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Malgré la stabilité globale des effectifs, la politique d'avancement et de promotion a contribué à une augmentation continue de la masse salariale.

La chambre a relevé des irrégularités dans l'emploi de collaborateurs de cabinet dont le nombre dépasse le plafond autorisé. Elle considère que les conditions dans lesquelles la commune affecte des moyens à des conseillers municipaux titulaires d'un autre mandat entretiennent une malencontreuse confusion.

La gestion des ressources humaines est par ailleurs marquée par un recours inapproprié aux emplois aidés. Si le régime indemnitaire a été, en grande partie, régularisé suite au contrôle de la chambre, il reste à la commune à respecter la durée légale du temps de travail. Sur ce point, le maire s'est engagé à relancer le dialogue social.

2 SUBVENTIONS ET MARCHÉS PUBLICS

2.1 Les subventions versées

Les subventions de fonctionnement versées à des tiers représentent 11 % des charges courantes de la commune. Après avoir augmenté à 3,3 M€ en 2013-2014, elles sont revenues à un niveau proche de celui de 2012, à 3,2 M€. En y ajoutant les subventions attribuées à la régie « Cinéma Les étoiles », elles atteignent 3,5 M€ en 2016.

Les subventions aux associations constituent un peu plus de la moitié de ce montant. D'un niveau global d'1,9 M€ entre 2012 et 2014, en légère progression, elles ont baissé à 1,8 M€ à partir de 2015. Les subventions au centre communal d'action sociale (CCAS) ont quant à elles progressé de façon continue, de 2,5 % par an en moyenne, passant d'1,25 M€ en 2012 à 1,38 M€ en 2016. La subvention annuelle au « Cinéma Les étoiles » a, pour sa part, diminué de 0,37 M€ à 0,34 M€ en cinq ans.

La chambre a examiné les principales subventions accordées, à savoir les concours au CCAS et au Cinéma, ainsi que les subventions attribuées à l'Office de la jeunesse.

2.1.1 L'Office de la jeunesse

L'Office de la jeunesse gère, en application de la convention d'objectifs signée avec la commune, l'ensemble des accueils de loisirs du mercredi et des vacances à destination des enfants de 3 à 6 ans et de 6 à 12 ans dans la commune, ainsi que, notamment, des activités pour jeunes et un centre de vacances d'été. Pour ce centre de vacances, des agents municipaux installent et désinstallent le campement. Ils animent, par ailleurs, le conseil municipal des jeunes.

L'Office de la jeunesse, association déclarée loi 1901, est subventionné à hauteur d'1,2 M€ chaque année, ce qui correspond à plus de 60 % du total des subventions versées par la commune aux associations et à 74 % des produits de l'association en 2016.

Outre cette subvention, la collectivité met des locaux à disposition, charges comprises, pour les activités de siège de l'association, ainsi que pour la prise en charge des enfants, notamment dans des locaux scolaires. Ces avantages en nature ne sont pas valorisés. Les fluides payés par la commune ne donnent ainsi pas lieu à refacturation.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à valoriser les locaux mis à disposition à partir de 2019.

La commune a pris en charge pour 0,3 M€ les travaux d'aménagement de l'ancienne gendarmerie, mise à disposition de l'association ; elle a également acquis, en 2017, un ensemble de biens meubles pour accompagner son aménagement dans de nouveaux locaux. Ces biens meubles, qui complètent le mobilier propre de l'association, ne font l'objet d'aucune disposition dans la convention de mise à disposition des locaux.

Dans leurs réponses respectives aux observations provisoires, le président de l'association s'engage à établir un inventaire des biens meubles appartenant à la collectivité, et le maire, à annexer à la convention un état descriptif du mobilier mis à disposition.

Les statuts actualisés en 2017 prévoient 12 membres pour le bureau de l'association. Le président, la vice-présidente et deux autres membres sont des représentants de la commune. Le trésorier ne peut être un membre de droit, représentant la commune, de même que, sauf impossibilité, le trésorier-adjoint, le secrétaire et le secrétaire-adjoint. Si ces dispositions statutaires sont formellement respectées, le trésorier se trouve être dans les faits, même si l'intéressé exerce ses fonctions dans l'association en-dehors de son travail, le responsable du service propreté de la commune, et le secrétaire, le directeur du CCAS, qui sont tous deux placés sous l'autorité du maire, également président du CCAS. Un autre membre du bureau est un ancien agent contractuel de la commune, employé jusqu'en 2014 sur des fonctions de cabinet.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de l'association indique envisager de faire évoluer la gouvernance, dans le cadre d'une transformation en centre social, ce qui impliquerait notamment de prévoir la représentation d'habitants au sein du conseil d'administration.

Le président de l'association est, depuis 2014, un maire-adjoint. Ce fut entre 2008 et 2014 le conseiller municipal délégué à la vie associative, devenu maire en 2017. Les délibérations du conseil municipal précisent, sur toute la période, que l'intéressé ne participe pas au vote des délibérations concernant l'Office, de même que les autres conseillers municipaux membres. Cependant, il ressort des procès-verbaux des conseils municipaux que tant le président actuel que le précédent ont participé à la discussion préalable à la prise de décision sur les subventions attribuées à l'Office. Malgré l'absence de participation au vote formellement mentionnée sur la délibération, les élus ont, de fait, une influence certaine sur les décisions prises, ce qui n'est pas sans présenter des risques juridiques importants.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à « *prendre des mesures pour prévenir tout risque de conflit d'intérêt entre le mandat de conseiller municipal et d'autres mandats électifs pouvant être intéressés directement ou indirectement par des décisions du conseil municipal* ». À cette fin, il envisage de recenser l'ensemble des mandats électifs, de sensibiliser les élus au risque de conflit d'intérêt et de repérer les délibérations présentant un tel risque, ainsi que, si nécessaire, d'informer, préalablement à la tenue du conseil municipal, les élus ne pouvant « *ni prendre part aux discussions, ni voter* ».

L'association emploie 30 ETP (150 salariés), dont 17 ETP permanents (19 salariés). Selon la répartition des budgets réalisée par l'association, ses dépenses dédiées aux moyens généraux (hors charges locatives) s'élèvent à 0,54 M€, soit plus du tiers du budget de fonctionnement.

Selon les comptes rendus d'activité adressés par l'association à la caisse d'allocations familiales (CAF), le budget global de l'activité d'accueil de loisirs s'élève à 1 M€ en 2016. Sur ce montant, la part de l'activité financée par la subvention municipale s'élève à 0,75 M€, celle de la CAF se limitant à 0,07 M€ et celle des participations des usagers à 0,09 M€.

La commune, en tant que principal financeur, s'en remet aux présentations réalisées par l'association sur ses besoins de financement lors de comités de pilotage ; ces derniers ont lieu une fois par an et tiennent lieu de dialogue de gestion. Les évolutions de la masse salariale, comme le niveau de trésorerie de l'association, ne font pas l'objet d'une analyse précise de la part de la commune pour déterminer son montant de subvention. L'information recueillie par les représentants du conseil municipal dans les instances de l'association ne permet pas de répondre à elle seule à ce besoin d'analyse.

En réponse aux observations provisoires, le maire affirme avoir « *mis en place un temps annuel d'analyse des comptes et des dépenses subventionnées auprès de l'Office de la Jeunesse* » et « *entend approfondir les modalités d'analyse et de contrôle de gestion dans ce cadre* ».

2.1.2 La régie « Cinéma Les étoiles »

La commune a institué, par délibération du 19 mars 2002, une régie dotée de la personnalité morale pour gérer le cinéma Les étoiles, « en vue de l'exécution du service public industriel et commercial le cinéma Les Étoiles » (article 1^{er} des statuts). Il s'agit d'un service dont le budget d'exploitation 2016 s'élève à 0,7 M€, et qui est financé par la commune à hauteur de 0,4 M€²⁰. Avec une fréquentation en hausse à plus de 56 000 entrées en 2016, l'aide publique est de 7 € par place, tandis que les spectateurs participent à hauteur moyenne de 4 €.

Le bilan de fin d'exercice 2016 du cinéma montre un niveau de disponibilités de 0,8 M€. Ce niveau de trésorerie est supérieur à une année de fonctionnement courant.

En réponse aux observations provisoires, le maire justifie le maintien du niveau élevé de l'aide municipale par un besoin de financement à venir pour réaliser des aménagements intérieurs, sans donner davantage de précision.

Le bâtiment lui-même est resté propriété de la commune. Il est mis à disposition du cinéma, conformément aux termes des conventions de gestion conclues entre les deux parties. De même, la direction du cinéma est assurée par le directeur des affaires culturelles de la commune. Dans les deux cas, les contributions en nature de la commune doivent être valorisées.

Si les conventions de gestion comportent des éléments sur les contraintes de service public qui s'imposent au cinéma (tarification attractive, inscription dans la vie culturelle, participation des habitants, programmation), elles ne sont pas suffisamment précises pour justifier le niveau de subvention attribuée.

En réponse aux observations provisoires, le maire présente un ensemble de missions qui pourraient être formalisées afin de « *confirmer la fonction de cinéma de centre-ville* ».

La commune devrait, ainsi, mieux définir les financements qu'elle apporte à la régie du cinéma, en fonction des obligations précises de service public qu'elle entend lui imposer.

2.1.3 Le centre communal d'action sociale

Le centre communal d'action sociale (CCAS) de Bruay-la-Buissière répartit son fonctionnement entre un budget principal de près de 2 M€, et doté de 34 ETP, et un budget annexe dédié à la commune associée de Labuissière de 0,2 M€, et doté de 4 ETP. Les activités sociales de base (instruction des dossiers d'aide sociale légale, attribution d'aides facultatives et prestations diverses) sont exercées, selon un critère géographique, par les deux budgets. Le budget principal porte seul, en revanche, la gestion des établissements d'accueil de jeunes enfants, ainsi que le programme de réussite éducative.

La subvention attribuée par la commune a augmenté d'1,25 M€ en 2012 à 1,44 M€ en 2017, soit une hausse de 15 %, qui n'est justifiée par aucune évolution de l'activité.

²⁰ La subvention attribuée a diminué de 0,37 M€ en 2012 à 0,34 M€ en 2016, les besoins de financement du cinéma étant en baisse grâce à l'amélioration de la fréquentation. Ce montant devrait cependant être réévalué à 0,4 M€ pour tenir compte des apports en nature (directeur et locaux).

En réponse aux observations provisoires, le maire confirme que ce soutien financier supplémentaire est une réponse à l'augmentation des charges de fonctionnement des établissements d'accueil de jeunes enfants.

Les supports de demande de subvention adressée par le CCAS à la commune se limitent à retracer la variation des subventions sur les cinq années précédentes et à indiquer quelques éléments d'information (niveau de la masse salariale notamment, recrutements réalisés²¹, remplacement d'agents en arrêt de longue durée, reclassements et avancements). Le nombre d'agents au CCAS est passé de 33 ETP en 2012 à 38 ETP en 2016.

La chambre invite la commune à développer avec le CCAS un dialogue de gestion afin de disposer des éléments qui lui permettraient de justifier la subvention de fonctionnement qu'elle verse chaque année. En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à « *faire progresser les modalités de dialogue de gestion de la structure et analyser ses besoins de subventions au regard du bilan d'activité de l'année précédente* ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le dialogue de gestion avec les principales entités subventionnées, Office de la jeunesse, Cinéma et CCAS, et le contrôle de l'usage des fonds qui leur sont attribués sont à améliorer. La commune devrait également s'attacher à établir, en complément des subventions accordées, le montant des aides en nature qu'elle apporte.

Le financement par la commune du Cinéma doit pouvoir être justifié par la sujétion à des contraintes de service public.

2.2 La commande publique

2.2.1 L'organisation

Le service de la commande publique comprend le service des marchés publics, mutualisé avec le SIVOM du Bruaysis, et le service des achats, propre à la commune. Sous l'autorité d'un responsable unique, le premier, composé de trois personnes, a la charge des procédures de mise en concurrence tandis que le second, composé de six personnes, s'occupe de l'exécution des marchés de fournitures courantes et des mises en concurrence ponctuelles, par le biais de devis pour les achats hors marchés. Il a également la responsabilité de la tenue des stocks et de l'approvisionnement des services.

Le responsable de la commande publique fait un point annuel avec le service finances sur les achats qui pourraient être globalisés l'année suivante. Mais la commune n'a pas systématisé le suivi des dépenses, selon la nature et le type des prestations achetées ; elle ne dispose pas d'un outil fiable de computation des seuils lui permettant de s'assurer du respect des procédures de mise en concurrence, les requêtes à partir des données du logiciel comptable n'étant pas suffisamment précises et systématisées par catégorie homogène de besoins.

²¹ Ainsi, un poste de puéricultrice a été créé en 2014 pour la direction des établissements d'accueil de jeunes enfants, ainsi que des vacances de pédiatre. Un emploi d'avenir a également été créé en 2014.

2.2.2 La définition des besoins et la préparation des marchés publics

La chambre a procédé à l'examen de 21 marchés publics, certains allotis, une sélection ayant été opérée en fonction de la nature des opérations (travaux, maîtrise d'œuvre, prestations de services), ainsi que des montants. Chaque année, la commune notifie une vingtaine de marchés : le panel examiné représente environ 1/5^{ème} de ceux notifiés entre 2012 et 2016. Une partie des marchés examinés n'a pas donné lieu à observations particulières.

D'autres marchés soulèvent toutefois des remarques portant, principalement, sur des insuffisances dans leur préparation et des manquements dans l'expression des besoins de la collectivité. La mauvaise préparation technique et la programmation administrative et financière insuffisante du processus d'achat faisaient déjà l'objet d'une recommandation dans le précédent rapport de la chambre.

En réponse aux observations provisoires, le maire souligne le fait que les services municipaux diffusent des modèles de documents « achat » et, selon lui, respectent la procédure interne. Il indique également que *« depuis le dernier contrôle de la chambre, ont été systématisées des réunions préparatoires transversales permettant d'identifier au mieux le besoin et de procéder, de manière concertée, à la rédaction du cahier des charges »*. Enfin, il fait valoir que des pratiques de rétroplannings sont généralisées afin d'anticiper la procédure à lancer et que des démarches de prospection plus régulières auprès des entreprises sont mises en place.

2.2.2.1 Une absence de définition propre des besoins : le cas du marché destiné à attirer des franchises commerciales dans le centre-ville

La société F commercialise une plate-forme internet de mise en relation des enseignes franchisées. La commune a conclu, avec cette dernière, un marché d'un montant de 25 900 € HT, le 21 avril 2016. La définition des prestations concernées, telles que détaillées dans le cahier des clauses particulières (CCP) correspond sur l'ensemble des points essentiels à un exemple de cahier des charges et à une note technique remis par le prestataire lui-même à la commune, suite à une démarche commerciale initiée par la société, préalablement à la consultation.

Malgré la publicité de l'appel d'offres, compte-tenu des prescriptions du cahier des charges et de l'estimation de montant de marché à 30 000 € y figurant, la commune n'a reçu qu'une seule offre, celle de l'entreprise F. S'il est exact qu'en soi, comme le souligne le maire dans sa réponse aux observations provisoires, *« le fait d'avoir une seule offre ne déroge pas aux règles de la commande publique »*, la chambre précise que, dans le cas présent, les spécifications du cahier des charges sont rédigées en des termes tels qu'ils ne peuvent être respectés que par une entreprise ciblée.

Ces éléments caractérisent une procédure de mise en concurrence non respectueuse des textes. Certes, il n'est pas interdit aux acheteurs publics de prospecter auprès des entreprises, mais ils ne peuvent définir leur besoin sur la seule base d'une offre qui leur a été remise, faute de quoi la mise en concurrence ne respecte pas les principes fondamentaux que sont la liberté d'accès à la commande publique et la transparence des procédures.

De plus, la chambre a constaté que les prestations précises définies dans le cahier des charges n'ont pas été réalisées en totalité, ce qui n'a pas empêché la commune de les rémunérer.

Sur ce point, le maire estime, dans sa réponse aux observations provisoires, que l'entreprise « *a mobilisé tous les moyens dont [elle] avait pris l'engagement pour réaliser la prestation* ». Toutefois, cette affirmation, qui ne s'appuie pas sur la production de pièces complémentaires permettant d'attester de la réalisation de toutes les prestations attendues, se limite à indiquer que l'entreprise aurait été rémunérée conformément au bordereau de prix.

2.2.2.2 Une modification substantielle et un suivi insuffisamment contraignant pour la maîtrise d'œuvre : le cas des travaux d'aménagement de la rue Jean Jaurès

Le marché de maîtrise d'œuvre pour les travaux d'aménagement de la rue Jean Jaurès a été notifié en avril 2016 pour un montant de 32 130 € HT, soit 1,89 % de l'enveloppe prévisionnelle des travaux, fixée par le maître d'ouvrage à 1,7 M€ HT.

Un avenant daté du 21 février 2017, près d'un an après la notification du contrat, modifie sans explication la structure du marché, en découpant le projet global en une tranche ferme et plusieurs tranches conditionnelles, initialement non prévues.

En réponse aux observations provisoires, le maire explique que durant la phase « étude », la commune a demandé d'ajouter au projet initial les trois tranches conditionnelles, consistant en des travaux supplémentaires et faisant croître le coût total de l'opération d'1,7 M€ à 2,2 M€ HT, qui a entraîné la réévaluation des honoraires du maître d'œuvre.

Les conséquences financières de cette décision s'élèvent à près de 10 000 € HT, soit une augmentation de 30 % du montant des prestations, pour une modification qui porte sur un élément substantiel du marché. Ce bouleversement dans l'économie du marché aurait dû donner lieu à une nouvelle mise en concurrence.

Concernant l'exécution du contrat, aucun ordre de service n'est venu matérialiser le démarrage des différents éléments de mission. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que « *les services municipaux ont été sensibilisés sur ce point de gestion des marchés* ».

Alors que les travaux ont été attribués pour un montant total de 2,2 M€ HT toutes tranches confondues, soit près de 30 % au-delà de l'enveloppe prévisionnelle ayant servi de base à la consultation de maîtrise d'œuvre, la commune n'a pas contrôlé, ni pénalisé l'écart entre le montant des travaux issu de la phase études et celui qui ressort de la conclusion des marchés de travaux.

2.2.2.3 Une procédure dérogatoire mal justifiée se substituant à une première procédure mal définie : le cas de la construction du *skatepark* dans l'aménagement du quartier du stade parc

Dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain du quartier du stade parc, la commune a lancé un marché de travaux d'aménagement, notifié le 20 mai 2011, qui s'est achevé seulement en 2016, pour un montant final de 9 M€ TTC. Il comportait une tranche conditionnelle pour un « aménagement en lieu et place du *skate parc* », qui n'a pas donné lieu à exécution. La commune a ensuite contracté un autre marché, spécifiquement dédié à la réalisation d'un *skatepark*. De fait, le titulaire du premier marché s'est vu notifier l'exécution de travaux qui ont été finalement réalisés par une autre entreprise.

En effet, pour l'aménagement d'un *skatepark*, la commune a conclu un marché de conception-réalisation, notifié le 10 juillet 2012 et terminé en 2014 pour un montant final de 0,5 M€ TTC. Le choix de ce type de marché public est dérogatoire à l'obligation de dissocier la mission de maîtrise d'œuvre de celle de l'entrepreneur pour la réalisation d'ouvrages de bâtiments et d'infrastructures publics²². Il doit être dicté par les caractéristiques de l'ouvrage à construire qui imposent l'association de l'entrepreneur aux études, en application de l'article 37 du code des marchés publics en vigueur au moment du lancement de la procédure²³.

La commune explique, aujourd'hui, que les dimensions exceptionnelles de l'ouvrage et les difficultés techniques qu'il pose justifiaient le recours à la procédure de conception-réalisation. Il n'en reste pas moins que cette procédure est insuffisamment justifiée dans les pièces de marchés (avis d'appel à la concurrence, règlement de consultation, programme).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire souligne, de nouveau, le caractère exceptionnel et de haute technicité de cette procédure, à laquelle la commune n'a eu recours qu'une seule fois jusqu'à présent.

2.2.2.4 Une négociation sans analyse préalable des offres : le cas du marché de divers travaux de bâtiment

Un marché à bons de commande portant sur « divers travaux de bâtiment » a été passé en 2014, en procédure adaptée, pour un montant prévisionnel total de 5,2 M€ HT. Il comporte 11 lots, selon les corps de métier du bâtiment. Il a été conclu en groupement de commandes avec le centre communal d'action sociale, sans que soit précisé le montant du besoin de chaque entité.

Pour la sélection des attributaires de chacun des lots, la commune a mis en œuvre une négociation puis a examiné les résultats.

En réponse aux observations provisoires, le maire affirme qu'une première analyse des candidatures et des offres reçues, préalablement à la négociation, a été réalisée. La chambre relève toutefois qu'une telle analyse doit donner lieu à un procès-verbal. En effet, pour garantir la transparence de la procédure et l'égalité de traitement entre les candidats, il est nécessaire d'établir les caractéristiques des offres reçues et les éléments sur lesquels la négociation porte, qui doivent être identiques pour tous les candidats à un même lot. Le maire s'engage à l'avenir « à ce qu'il ne soit pas procédé à de tels raccourcis et à ce que l'ensemble des étapes soit matérialisé par écrit dans l'analyse ».

2.2.2.5 Une absence de réaction face à une récurrence d'offres uniques : le cas des marchés successifs de transports scolaires et périscolaires

La commune lance régulièrement des consultations en procédure adaptée pour les prestations de transports scolaires et périscolaires, composées de deux lots, avec des cahiers des charges reproduits d'une fois sur l'autre. Sur la période contrôlée, de 2012 à 2016, tous les

²² Principe inscrit dans la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

²³ Désormais article 33 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

marchés conclus successivement sur cet objet ont été attribués à la même entreprise, seule candidate à chaque fois, malgré des augmentations de prix substantielles. Au total, le même prestataire a assuré les transports scolaires et périscolaires de la commune pour un montant total de 0,5 M€.

Dans ce contexte d'offre unique, les analyses réalisées sur les mémoires techniques présentées par l'entreprise et sur les prix proposés ont été très limitées. Or, non seulement les montants maximaux des lots ont presque doublé entre 2012 et 2016, mais aussi les tarifs unitaires ont fortement augmenté. La hausse est de 87 % pour les prestations du lot n° 1 et de 10 % en moyenne pour le lot n° 2.

La commune estime que l'augmentation des tarifs s'explique par différents paramètres tels que l'instauration des nouveaux rythmes scolaires et les trajets supplémentaires, notamment le mercredi, la hausse des prix des carburants et la mise en place de normes de sécurité plus restrictives et coûteuses.

Ces éléments ne permettent cependant pas, selon la chambre, de justifier l'augmentation des tarifs unitaires de 87 % pour le lot n° 1²⁴, dans un contexte d'absence de concurrence sur un marché où l'offre est pourtant potentiellement abondante.

Malgré le déficit de candidatures et l'augmentation forte des tarifs, la commune n'a pas relancé la consultation, afin de disposer d'un prestataire à la rentrée scolaire et en considérant que d'autres entreprises avaient retiré le dossier.

En réponse aux observations provisoires, le maire réaffirme que, face à une seule offre en période estivale, la commune n'est pas encline à relancer une procédure, de façon à garantir un titulaire à la rentrée scolaire. Cependant, la chambre estime qu'il appartenait à celle-ci de mieux anticiper les conditions de passation de ce marché afin de susciter une pluralité d'offres.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le processus d'achat public soulève des problèmes de régularité au regard des principes de la commande publique. Les observations de la chambre portent, principalement, sur une préparation et une analyse des besoins insuffisantes, préalablement au lancement de la commande publique.

²⁴ La chambre a comparé les prix des circuits, hors mercredi, afin de ne pas biaiser l'analyse.

3 INFORMATION BUDGÉTAIRE, FIABILITÉ DES COMPTES ET SITUATION FINANCIÈRE

3.1 Le cadre budgétaire

3.1.1 L'information financière

Les rapports de présentation du débat d'orientation budgétaire, qui a lieu chaque année en janvier et février, se sont améliorés depuis 2015, notamment sur l'information de la situation financière de la commune. Toutefois, au regard des obligations récemment inscrites à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, il manquait, jusqu'en 2017 inclus, des données sur la gestion de la dette, ainsi que sur le temps de travail.

Dans le rapport pour 2017 figurent des éléments prévisionnels. Il s'agit d'objectifs généraux concernant l'autofinancement (épargne brute prévisionnelle fixée à 2,5 M€), la maîtrise des dépenses et le maintien d'une capacité de désendettement autour de 10 ans. Cependant, les projets d'investissement présentés se limitent à l'exercice à venir, sans portée pluriannuelle. Dans la continuité des recommandations formulées dans son précédent rapport, la chambre invite la commune à asseoir ses éléments de prospective sur un plan pluriannuel d'investissement.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique avoir initié un travail préparatoire à l'élaboration du plan pluriannuel d'investissement, en établissant des cotations devant aider à la priorisation des projets.

Rappel au droit n° 6 : compléter l'information de l'assemblée délibérante par des éléments relatifs à la dette et au temps de travail, conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, et mettre en ligne les documents d'information budgétaire et financière en application de l'article L. 2313-1 du même code.

Suite au contrôle de la chambre, le rapport d'orientation budgétaire pour 2018, présenté au conseil municipal du 9 février 2018, a été complété de données sur la gestion de la dette. Toutefois, au regard des obligations récemment inscrites à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, des éléments sur le temps de travail restent absents. De même, la commune a répondu à l'obligation de mise en ligne sur son site internet du rapport d'orientation budgétaire, prévue à l'article L. 2313-1 du code précité, même s'il manque encore les autres informations financières synthétiques attendues.

3.1.2 Les prévisions de cessions d'immobilisations et les restes à réaliser

La prévision au budget des produits de cessions d'immobilisations a été fortement surévaluée par rapport aux recettes constatées. En moyenne depuis 2012, les produits de cessions ont été seulement réalisés à 12 % des prévisions, ce taux descendant même à 6 % en

2014 et à 1 % en 2016. Ces niveaux d'exécution mettent en doute la sincérité des inscriptions budgétaires et, de ce fait, l'équilibre réel du budget, au sens de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

Les restes à réaliser (RAR) d'investissement, qui participent à la détermination du résultat de l'exercice clos et de son affectation, doivent correspondre aux dépenses engagées non mandatées en fin d'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. La commune a établi, pour les exercices 2012 à 2016, des RAR d'un montant important qui représente, selon les années, entre 20 % et 50 % des volumes de dépenses ou de recettes réalisés. Ces inscriptions se sont, cependant, révélées peu fiables.

Ainsi, en recettes, les subventions, notamment pour l'opération de renouvellement urbain, qui constituent une part importante des RAR, n'ont pas été inscrites pour leur montant précis. Cela a eu notamment pour conséquence de minorer les RAR en recettes de 0,4 M€ en 2012.

En dépenses, la commune n'inscrit pas les montants tels qu'ils devaient l'être. Dès lors qu'elle n'avait pas mis en place d'autorisations de programme permettant l'engagement des marchés de travaux par crédits de paiement annuels, elle devait procéder à l'engagement de la totalité des marchés au moment de leur engagement juridique, c'est-à-dire à leur signature. Or, la commune n'a engagé, chaque année, que des fractions des marchés signés, au fur et à mesure de l'avancée des travaux.

Le manque de respect des règles d'engagement des dépenses a eu pour effet de réduire fortement le montant des RAR, entraînant une insincérité des budgets et des comptes administratifs. En 2012, cela a eu pour conséquence de réduire de 7,3 M€ les RAR en dépenses.

Ainsi, cette année-là, alors que le compte administratif met en évidence un résultat cumulé d'1,9 M€, la prise en compte de montants rectifiés de RAR amènerait le résultat cumulé à présenter un déficit de 5 M€, soit 16 % de recettes de fonctionnement. Il s'agit là d'un déficit excessif au sens de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales.

Pour limiter l'impact des RAR sur l'équilibre du budget lors du lancement d'opérations d'envergure, la commune pourrait utilement envisager le recours aux autorisations de programme.

En conclusion, au regard de ce qui précède, la chambre rappelle la nécessité d'assurer la sincérité des restes à réaliser et des prévisions de cessions d'immobilisations.

Rappel au droit n° 7 : procéder à des inscriptions budgétaires fiables et sincères pour les cessions d'immobilisations et les restes à réaliser, en application de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.
--

En réponse aux observations provisoires, le maire précise avoir présenté « un budget primitif 2018 qui progresse sur ces aspects et notamment sur le réalisme des réalisations de cessions » et plus globalement avoir amélioré le pilotage des réalisations budgétaires. Il indique, également, prévoir la mise en place d'autorisations de programme à compter de 2019, dans le cadre d'une meilleure programmation pluriannuelle des investissements.

3.1.3 Les budgets annexes

La commune compte sept budgets annexes, tous gérés selon la nomenclature M14 et soumis à TVA – hormis le budget de la commune associée. L'un concerne la commune associée de Labuissière, trois autres des opérations urbaines (quartier Loubet, ZAC²⁵ du nouveau monde, ZAC des terrasses) et les trois derniers des activités particulières que la commune a souhaité individualiser (promotion immobilière, locations immobilières, location de salles).

3.1.3.1 La commune associée de Labuissière

La convention d'association entre les communes de Bruay-en-Artois et de Labuissière du 6 février 1987 se réfère au régime de droit commun de la fusion-association de communes prévu par la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 modifiée. L'état budgétaire annexe de Labuissière ne supporte pas de charges d'investissement ni de dépenses de personnel. Il n'expose que des dépenses de fonctionnement courant pour l'exploitation de ses services, les recettes étant imputées de droit au budget principal.

La commune associée perçoit une dotation globale de fonctionnement versée par le budget principal au budget annexe dédié. Cette dotation s'est élevée à 0,67 M€ en 2016, progressant ainsi de plus de 20 % depuis 2012.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que « la progression de la dotation de Labuissière peut s'expliquer par la progression de certaines charges dont celles liées au transport scolaire, aux travaux dans les différents bâtiments, les prestations de la compétence "écoles" ». Il précise, également, que « la commune associée de Labuissière s'inscrira dans [la] démarche de réduction des dépenses [engagée par la commune] par mesure d'équité territoriale ».

3.1.3.2 Les budgets annexes « location de salles » et « locations immobilières »

Le budget annexe « location de salles » enregistre le produit de la location de huit salles municipales. Aucune charge n'est supportée par ce budget, seuls²⁶ des reversements d'excédents au budget principal sont enregistrés, à savoir 140 000 € en 2013, 70 324 € en 2015 et 20 000 € en 2016. S'agissant d'une activité soumise à la TVA, l'absence d'identification des charges afférentes ne permet pas la déduction de la TVA collectée, ce qui constitue une perte financière pour la collectivité.

Le budget annexe « locations immobilières » enregistre le produit de 16 locaux donnés en location par des baux civils ou commerciaux. Il est géré en M14 et soumis à TVA. Des charges de gestion incomplètes sont portées par ce budget. La commune procède aussi à des reversements d'excédents au budget principal, variant de 80 000 € à 590 000 €. Le périmètre précis des activités de ce budget annexe n'est pas clairement défini. Le budget principal comporte, également, des produits des immeubles sans que les modalités de répartition des actifs entre le budget principal et le budget annexe « locations immobilières » soient établies.

En réponse aux observations provisoires, le maire prévoit de modifier, dès 2018, les modalités d'imputation des charges entre le budget principal et ces budgets annexes.

²⁵ Zone d'aménagement concerté.

²⁶ 2015 : une créance admise en non-valeur (324 €).

3.1.3.3 Les budgets annexes inactifs

Quatre budgets annexes ne présentent plus de mouvements. Il s'agit de ceux de deux anciennes ZAC, de l'opération du quartier Loubet et d'une opération diffuse de promotion immobilière. La commune n'a pas été en mesure de fournir des explications relatives à l'origine de ces budgets annexes, ni aux opérations réalisées.

Ces quatre budgets ont été créés entre 1991 et 2001. À l'exception de correctifs mineurs sur l'un des budgets, aucune opération n'y a été réalisée depuis de nombreuses années. Un total de 0,5 M€ reste inscrit en comptes de stock dans les différents budgets annexes.

La commune ne sait pas si les montants conservés en stocks correspondent à des actifs réels ou non. La mauvaise tenue de l'inventaire (cf. *infra*) ne lui permet pas non plus de savoir si certains actifs, que les services supposent émaner des opérations réalisées dans le cadre de ces budgets (en l'espèce, un terrain aménagé en parking), y sont inscrits ou non.

Au budget annexe « promotion immobilière » est enregistré un emprunt, pour un montant de 0,17 M€. Selon la commune, il s'agirait d'une avance du budget principal versée en 1999, dont il ne reste cependant pas de trace au budget principal.

Le précédent rapport de la chambre recommandait de procéder, dans les meilleurs délais, à la clôture de ces budgets annexes dans le respect des règles juridiques et comptables applicables. À ce jour, ils ne sont cependant toujours pas clôturés. La commune n'a manifestement, jusqu'au présent contrôle, réalisé aucune démarche visant à faire évoluer la situation, en raison des défauts dans la tenue de l'inventaire physique de ses biens évoqués ci-dessous. Un travail est engagé par le comptable public, consistant en une démarche de pointage des comptes, notamment des comptes de réserves.

En lien avec le comptable public, il convient de solder les écritures de stocks, de réintégrer éventuellement certains éléments (voirie, espaces verts, réseaux divers, etc.) dans le patrimoine de la ville, de retraiter les éléments relatifs aux réserves, dotations et créances ainsi que de procéder à la clôture de ces budgets annexes.

Si les stocks inscrits au bilan de ces quatre budgets annexes n'ont effectivement pas de réalité physique, cela devrait se traduire par une perte constatée au plan budgétaire.

Recommandation n° 3 : clôturer les budgets annexes inactifs dans le respect du cadre budgétaire et comptable applicable.

En réponse aux observations provisoires, le maire souligne la difficulté posée par l'absence de personnels ayant la connaissance des dossiers concernés, dont l'historique remonte pour certains à plus de 20 ans. Il s'engage, en lien avec le comptable public, à régulariser les écritures comptables de façon à clôturer ces budgets en fin d'exercice 2018.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les insuffisances relevées dans la programmation des investissements persistent depuis le précédent contrôle de la chambre. En réponse aux observations provisoires, le maire s'est engagé à mettre en place des autorisations de programme à compter de 2019, dans le cadre d'une meilleure programmation pluriannuelle des investissements. De fait, la situation reste marquée par une insincérité des restes à réaliser qui porte atteinte à l'équilibre du budget ainsi qu'à la détermination du besoin de financement, préalable à l'affectation du résultat.

Malgré les préconisations du précédent rapport de la chambre, la commune n'a toujours pas simplifié son architecture budgétaire en procédant à la clôture des anciens budgets annexes relatifs aux opérations immobilières.

3.2 La fiabilité des comptes

3.2.1 La connaissance de l'inventaire et la tenue de l'actif immobilisé

3.2.1.1 L'inventaire

Le bilan de la commune présente un patrimoine de 219,61 M€ bruts fin 2016. L'inventaire fourni par la commune et l'état de l'actif du comptable public correspondent à 95 %, un écart de 8,87 M€ apparaît au 31 décembre 2016.

L'inventaire s'appuie pour partie sur un recensement physique. La commune a mis en place depuis 2016 une procédure de suivi des équipements nouvellement acquis, identifiés par un code. Un document permet aux services utilisateurs d'informer le service des finances de toute modification concernant le bien. Mais les biens ayant fait l'objet d'une acquisition antérieure ne sont pas intégrés.

Pour le reste, l'état de l'inventaire et l'incapacité de la commune à fournir des éléments de réponse sur de nombreux sujets (budgets annexes, opérations sous mandat, immeubles de rapport) traduisent une grande faiblesse dans la connaissance de son patrimoine. La commune n'est pas en capacité de regrouper les différents éléments d'inventaire d'un même immeuble.

Les enregistrements à l'inventaire n'apparaissent ainsi pas fiables.

3.2.1.2 L'intégration des travaux en cours et des frais d'études

Le montant des immobilisations en cours de la commune représente en moyenne cinq fois le montant annuel des dépenses d'équipement. Il est en augmentation constante, ayant doublé entre 2012 et 2016. Des opérations antérieures aux années 2000 figurent toujours aux comptes 23 en 2017.

De nombreux frais d'études ne font pas l'objet de transfert aux comptes d'immobilisations en cours. En 2016, ils représentent 2 % des immobilisations en cours, contre 2,6 % en 2012.

3.2.1.3 Les amortissements

Par délibérations de 1996 et 2006, la commune a fixé les durées d'amortissement de ses biens, dans le cadre des dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales. Mais pour certaines catégories, telles que les frais d'études, les frais d'annonces et d'insertion des marchés publics, la durée d'amortissement n'a pas été délibérée. Certaines de ces immobilisations sont amorties en partie (frais d'études), d'autres ne le sont pas (frais d'insertion). Pour d'autres catégories de biens (notamment les « autres agencements et aménagements de terrains »), les durées d'amortissement indiquées à l'inventaire ne sont pas homogènes.

L'instruction budgétaire et comptable M14 pose le principe de l'amortissement des immeubles productifs de revenus sauf s'ils sont affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif. Or, aucune des 27 immobilisations enregistrées comme immeubles de rapport, pour une valeur brute de 8,22 M€, n'a fait l'objet d'amortissement, leur durée étant pourtant fixée à 20 ans. Compte-tenu des dates d'enregistrement des immobilisations, ces biens devraient être totalement ou majoritairement amortis, de sorte que la valeur nette comptable totale du compte devrait être limitée à 0,04 M€.

En outre, la commune reçoit des loyers de deux immeubles non enregistrés dans ce compte, et également non amortis, une maison de retraite associative et les locaux loués à une association de formation professionnelle. L'inventaire permet d'identifier un total de 4,56 M€ d'actifs bruts relatifs à la maison de retraite, dont le plus ancien, de 4,3 M€, date de 1996. Un amortissement sur 20 ans de cet immeuble devrait se traduire par une charge annuelle de 0,23 M€, cohérente avec le niveau de loyer facturé. Pour l'association de formation professionnelle, il n'a pas été possible d'identifier des actifs correspondant au bien loué. Comme évoqué plus haut, le cinéma Les étoiles devrait également être amorti comme actif producteur de revenu.

3.2.1.4 Des soldes d'opérations sous mandats non identifiés

Les comptes d'opérations sous mandats de la commune comportent des montants non soldés depuis de nombreuses années. En particulier, une opération est créditée d'1,2 M€ sans aucune dépense équivalente rattachée. Aucune information n'a pu être donnée sur ces inscriptions anciennes. En l'absence d'indication sur les conventions de mandat, notamment sur l'identité des mandants, il n'est pas possible d'apprécier la réalité de la charge que pourrait représenter pour la commune le solde d'1,2 M€ si le mandant venait à en réclamer le remboursement.

Tout en poursuivant la fiabilisation des soldes inscrits sur les budgets annexes, la chambre invite la commune à identifier les conventions de mandats à l'origine de ces soldes injustifiés. Cette recherche est nécessaire pour rembourser le mandant ou corriger les éventuelles erreurs d'imputation antérieures, puis clôturer ces comptes.

Au final, l'inventaire et l'actif immobilisé présentent des défauts importants, qui ne permettent pas d'attester de la fiabilité ni de l'exactitude du patrimoine de la collectivité ; ces carences sont de nature à affecter le résultat comptable.

Recommandation n° 4 : engager un travail d'inventaire visant à recenser, en particulier, les terrains, biens immobiliers et équipements et ajuster le niveau des dotations aux amortissements en conséquence.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique avoir engagé le travail d'inventaire en partenariat avec le comptable public, permettant de mettre à jour l'état de l'actif.

3.2.2 Les provisions

La commune inscrit, chaque année, des provisions pour risques et charges à son budget. Depuis 2012, les montants censés être provisionnés pour différents contentieux s'élèvent, après prise en compte des cas résolus, à environ 0,3 M€. Certains ont trait à des contentieux relatifs aux marchés publics, d'autres à des recours contre les montants de taxe locale sur la publicité extérieure. Cependant, la commune ne passe pas les écritures permettant de rendre effectifs les montants budgétés. Ainsi, de fait, la commune n'a pas provisionné les risques estimés suite à l'introduction de contentieux en 1^{ère} instance, alors que l'article R. 2321-2²⁷ du code général des collectivités territoriales l'impose.

3.2.3 L'enregistrement des charges et des produits de l'exercice, les comptes fournisseurs et les délais de paiement

La commune procède au rattachement de ses produits ; ils représentent, en moyenne, 1,5 % des produits de gestion.

Cependant, des écarts conséquents ont été relevés sur les atténuations de charges de personnel, sur l'ensemble des exercices contrôlés. Les différences constatées entre les montants rattachés et les recettes de remboursement effectivement enregistrées ont affecté le niveau d'atténuation de charges, ce qui a une incidence sur le niveau des dépenses de personnel nettes des remboursements. Des retraitements ont été, à cet égard, effectués par la chambre, préalablement à l'appréciation de la situation financière.

Le rattachement de charges traduit une pratique de report de factures qui résulte des difficultés de trésorerie. Il a ainsi été constaté, en 2015, le paiement d'un nombre important de factures datées de 2014, qui ont été rattachées au lieu d'être mandatées sur l'exercice 2014.

La conséquence en est que le solde des comptes fournisseurs en fin d'exercice, rapporté au montant des consommations intermédiaires de l'exercice, correspond à un délai de règlement qui s'est élevé jusqu'à 136 jours en 2013 et est resté au-dessus de 100 jours jusqu'en 2016 inclus, alors que le délai global de paiement est limité à 30 jours²⁸.

²⁷ « (...) une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante (...) dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, (...) à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru (...) ».

²⁸ Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

En 2015, plus de 16 000 € ont été payés au titre des intérêts moratoires et plus de 10 000 € en 2016. Selon le tableau tenu par le service des finances pour le suivi de trésorerie, le volume de factures en attente en juin 2017 est remonté au-dessus d'1 M€, correspondant à un délai de paiement d'environ 80 jours, alors-même que la commune dispose désormais d'une trésorerie suffisante pour régler ces factures.

En conclusion, au regard du principe d'indépendance des exercices, la comptabilisation des dépenses et recettes doit être améliorée ; elle ne permet pas d'attester de l'entière fiabilité du résultat d'exploitation de la commune. Les rattachements de charges à l'exercice ne peuvent concerner que des factures non parvenues. Les reports de règlement de factures entraînant des délais de paiement anormalement longs sont à éviter.

Recommandation n° 5 : mettre fin à la pratique de report de paiement des factures.

3.2.4 Le contrôle interne des dépenses

Le contrôle interne consiste en la mise en place de procédures formalisées qui permettent de garantir la maîtrise du système administratif et comptable et aussi la qualité des informations financières et comptables.

La commune indique que la direction des finances effectue des contrôles avant mandatement et qu'elle questionne les services en cas de besoin. Pourtant les échanges ne sont pas consignés par écrit, de sorte qu'il n'y a aucune trace de contrôle effectif. Or, les développements qui suivent mettent en évidence des zones de fragilité et appellent la commune à renforcer son contrôle interne.

3.2.4.1 Véhicules de service

Seule une part mineure de la soixantaine de véhicules de service, dont une dizaine de véhicules de type citadin affectés le plus souvent à des agents ou des services, est dotée d'un carnet de bord. Parmi ceux fournis, si certains sont bien tenus, d'autres montrent une absence totale de contrôle. Les renseignements des utilisateurs sont souvent très laconiques et incomplets, parfois inexistant sur plusieurs milliers de kilomètres. Dans d'autres, l'utilisateur attiré se contente de noter le kilométrage lors de la remise de carburant.

3.2.4.2 Les cartes de carburant et de péage

La commune met à disposition de ses agents et élus des cartes de carburant²⁹ et de péage. Les cartes sont en principe affectées à un véhicule, chaque agent utilisant un code personnel. Les achats de carburant sont donc en principe traçables. Alors que le suivi des factures a été cité par la commune comme exemple de procédure de contrôle interne, seul un tableau de suivi a été réalisé, sans aucun élément d'analyse ni de contrôle.

²⁹ Les achats de carburant s'élèvent à environ 0,1 M€ chaque année.

D'une part, une série de 27 cartes n'est pas affectée à un véhicule. Leur usage est parfois changeant, certaines servant parfois à des achats de carburant en jerrican et parfois à des achats d'essence pour des trajets. D'autre part, la commune n'a jamais pris l'initiative de contrôler les quantités d'essence utilisées en fonction des codes personnels. Il lui a été demandé de communiquer la liste des codes personnels : le document fourni était incomplet et non mis à jour. La commune a toutefois pu reconstituer la liste des codes personnels.

Sur le relevé détaillé ainsi obtenu auprès de la commune pour la période allant de juin 2016 à fin 2017, le volume de carburant retracé s'élève à 123 000 litres. Plus de 25 000 litres ont été achetés sur des cartes « hors parc », non rattachées à un véhicule. Il s'agit parfois d'achat de carburant à la pompe en quantités importantes, pour remplir une cuve ou des jerricans.

Une carte « hors parc » était aussi attribuée au directeur général des services, mais son code personnel a été utilisé par d'autres agents. Au total, ce numéro a servi à l'achat de 1 500 litres de carburant, permettant de réaliser plus de 20 000 km sur un an et demi. Il est ainsi impossible de contrôler l'usage qui a été fait de ces moyens.

L'achat de carburant par les agents devrait faire l'objet d'un encadrement renforcé et d'une surveillance permettant d'assurer le bon usage des cartes de paiement.

3.2.4.3 Frais de mission du directeur des affaires culturelles

Des problèmes de justification des frais de mission ont été constatés concernant le directeur des affaires culturelles, qui est également chargé de la direction de la régie autonome du Cinéma Les étoiles. L'intéressé a, en effet, fait porter les frais engagés par plusieurs déplacements dans des festivals de théâtre ou de spectacle de rue en partie sur le budget municipal et en partie sur celui du Cinéma, afin de pouvoir bénéficier par ce dernier de conditions de défraiement plus avantageuses. Cette pratique se heurte au principe de spécialité régissant le budget du cinéma. En outre, la part de frais de déplacement payés par la commune dans ce cadre (par l'usage d'une carte de carburant et de péage) n'a pas fait l'objet d'ordres de mission.

Recommandation n° 6 : mettre en place des dispositifs de contrôle de l'usage des véhicules de service, cartes d'essence et frais de mission.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à formaliser, en 2018, une procédure visant à rationaliser l'utilisation des véhicules de service, à rappeler les bonnes pratiques (renseignement du carnet de bord) et les règles d'utilisation des véhicules de service. Il indique que la commune va conduire un travail visant à organiser dans les services un contrôle hiérarchique mensuel de l'utilisation des véhicules municipaux et analyser périodiquement l'utilisation des cartes d'essence, ainsi qu'à préciser le circuit de validation hiérarchique des frais de mission.

3.2.4.4 L'établissement et le contrôle de certaines factures

Pour le paiement de quelques prestations d'animation musicale, d'un montant limité, la commune a entrepris d'établir elle-même les factures pour ses prestataires. Cette pratique est à proscrire. De surcroît, elle a omis qu'une facture, pour être valable, doit comporter un certain nombre de mentions obligatoires dont l'identité complète du prestataire et son numéro d'enregistrement. Or, plusieurs de ces prestataires ne sont pas enregistrés au registre des entreprises, ce qui doit conduire à rémunérer les intervenants par un salaire³⁰.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La comptabilisation des dépenses et recettes doit être améliorée en vue de garantir la fiabilité du résultat d'exploitation de la commune. En ce sens, les rattachements de charges à l'exercice, les reports de règlement de factures, ainsi que les provisions pour risques doivent constituer des points d'attention pour la collectivité.

Par ailleurs, la connaissance ainsi que le suivi physique et comptable du patrimoine de la commune nécessitent d'être renforcés.

3.3 La situation financière

Afin de procéder à une analyse financière de la commune reflétant au mieux sa situation réelle, plusieurs retraitements ont dû être réalisés :

- consolidation du budget principal avec les budgets annexes, avec notamment pour caractéristique d'ajouter au budget principal les produits d'exploitation des budgets annexes « location de salle » et « location immobilière » mais de supprimer les transferts d'excédents réalisés entre ces budgets annexes et le budget principal ;
- correction des rattachements d'atténuation de charges de personnel.

Les charges refacturées par le SIVOM du Bruaysis pour les services fonctionnels mutualisés ont été rectifiées au moyen d'une majoration de 0,2 M€ des charges de personnel extérieur, effectuée sur le fondement des estimations présentées dans le rapport pour l'ensemble des exercices contrôlés.

³⁰ Cf. article L. 7121-3 du code du travail.

3.3.1 Des équilibres d'exploitation fragiles

3.3.1.1 Des charges en progression

Les charges courantes de la commune sont passées, entre 2012 et 2017, de 28 M€ à 29 M€, tous budgets consolidés. Cette progression est due presque exclusivement à l'évolution des dépenses de personnel (cf. partie ressources humaines), dont la part dans les charges courantes passe de 57 % en 2012 à 59,5 % en 2017.

Les charges à caractère général paraissent en diminution entre 2012 et 2014. Mais les postes de dépenses qui avaient le plus fortement diminué en 2014, à savoir les dépenses d'entretien et de réparation, ont retrouvé, dès 2015, leur niveau antérieur. Les frais de transport présentent une hausse sensible à partir de 2015, en lien avec les conditions de passation des marchés concernés (cf. partie commande publique).

Dans l'ensemble, ces dépenses d'achats courants sont stabilisées, mais leur exhaustivité est incertaine, au regard notamment des questions de périmètre budgétaire entre la commune et ses satellites et des rattachements de charges d'exercices antérieurs (cf. partie fiabilité des comptes).

Alors que les charges à caractère général et les dépenses de personnel par habitant sont légèrement inférieures aux ratios de la strate de comparaison³¹, les subventions versées sont sensiblement supérieures, traduisant, d'une part, la prise en charge de l'accueil de la petite enfance par le CCAS et, d'autre part, le niveau élevé de subvention à l'Office de la jeunesse (cf. partie subvention).

Les charges financières ont diminué à partir de 2015, grâce à la renégociation des emprunts structurés, dont la commune a capitalisé une part importante de l'indemnité de sortie (cf. *infra* sur la dette).

3.3.1.2 Des produits abondés par les dotations de l'État et les reversements de l'intercommunalité

Les produits de gestion de la commune, en augmentation de 30,7 M€ en 2012 à 32,3 M€ en 2015, ont baissé à 32,1 M€ en 2016 puis à 32 M€ en 2017.

3.3.1.2.1 Des ressources fiscales fragiles

Les ressources fiscales sont passées de 10,8 M€ en 2012 à 11,6 M€ en 2015, mais ont été affectées par une baisse de 0,3 M€ en 2016. Entre 2012 et 2015, l'augmentation des produits de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, entre + 2 % et + 3 % par an, a été portée pour moitié par les revalorisations forfaitaires et pour moitié par la variation physique des bases. En 2016, les bases présentent une baisse de plus de 4 %, hors revalorisation forfaitaire, qui a été en partie rattrapée en 2017.

La commune a conservé ses taux d'imposition entre 2012 et 2017. Elle a également maintenu l'abattement général à la base de 15 %, dont l'impact sur le produit annuel de taxe d'habitation s'élève à 0,5 M€. Elle présente des bases par habitant inférieures de près de 50 %

³¹ Strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants.

à la moyenne de la strate. Son taux de taxe d'habitation se situe au même niveau que la moyenne de la strate, tandis que son taux de taxe foncière est un peu moins du double de la moyenne. Les produits de taxe d'habitation ne représentent que 28 % des impôts locaux de la commune.

3.3.1.2.2 Des ressources d'exploitation en baisse

Les ressources d'exploitation représentent moins de 5 % des produits de gestion de la commune en 2017, soit 1,4 M€. Elles sont en baisse de 15 % par rapport à 2012.

Cette baisse provient, notamment, de la diminution des revenus de location, qu'il s'agisse des immeubles et salles retraits dans les budgets annexes de location ou des immeubles suivis sur le budget principal. La commune peine ainsi à valoriser son patrimoine sous forme de revenus locatifs. Ce constat renforce la nécessité d'améliorer la connaissance de ce patrimoine par une revue de l'inventaire (cf. partie fiabilité des comptes).

3.3.1.2.3 Des dotations et reversement en hausse

La dotation globale de fonctionnement, versée par l'État, est en progression, passant de 10,4 M€ en 2012 à 11 M€ en 2017. La part forfaitaire est en baisse d'1,8 M€, mais la dotation de solidarité urbaine augmente de 2,5 M€.

De plus, la commune a bénéficié, principalement *via* les mises à disposition opérées par le SIVOM du Bruaysis, de concours de l'État conséquents pour recourir à des agents en emploi aidé. Ces ressources devraient, cependant, fortement diminuer en 2018.

Elle perçoit, par ailleurs, des reversements substantiels de la communauté d'agglomération. L'attribution de compensation, qui était passée de 3,9 M€ à 4 M€ en 2014, s'élève à 5,2 M€ en 2017. Outre l'intégration de reversements de fiscalité³², cette évolution s'accompagne d'une augmentation de 0,26 M€ à 0,31 M€ de la dotation de solidarité communautaire³³. Le cumul de celle-ci et de l'attribution de compensation atteint ainsi 5,5 M€ en 2017, malgré les transferts de compétences opérés cette année.

La commune bénéficie, sur la période, de la montée en charge du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, passant d'1,2 M€ en 2012 à 2,1 M€ en 2016. En 2017, cette ressource diminue à 0,6 M€, la baisse étant la conséquence du changement de périmètre de la communauté d'agglomération, lequel rend éligibles au fonds précité des communes qui en étaient auparavant exclues.

³² La fusion des ensembles intercommunaux a entraîné, notamment, la fin de reversements de fiscalité de 0,4 M€ et d'1,4 M€, intégrés désormais dans le calcul de l'attribution de compensation.

³³ Selon les informations données par la communauté d'agglomération, la DSC a été exceptionnellement majorée en 2015 d'un montant de 0,15 M€ pour Bruay-la-Buissière afin de garantir aux communes un montant de péréquation (DSC + FPIC) au moins équivalent à ce qu'elle avait perçu en 2014.

3.3.1.3 L'absence de capacité d'autofinancement nette

La capacité d'autofinancement (CAF) brute s'est sensiblement améliorée entre 2012 et 2015. Elle était de 2,5 M€ en 2012, soit 8 % des produits de gestion : un niveau insuffisant pour couvrir l'annuité en capital de la dette de 2,6 M€. L'augmentation plus rapide des produits que des charges lui a permis de dépasser quelque peu le montant d'annuité de la dette en 2014 et en 2015. La CAF brute représente alors 11 % des produits de gestion.

En 2016 cependant, la poursuite de la hausse des charges conjuguée à la baisse des produits a ramené la CAF brute à 2,7 M€. Or la commune doit faire face à une poursuite de l'augmentation de l'annuité de la dette à 3,7 M€.

En 2017, l'amélioration du niveau de CAF à 3,7 M€ est essentiellement due à des produits exceptionnels élevés (indemnités d'assurance suite à l'incendie de l'hôtel de ville) : l'excédent brut d'exploitation diminue de 0,25 M€ par rapport à 2016, ce qui est un signe de détérioration de la situation financière, malgré l'augmentation de la CAF.

Sur l'ensemble de la période 2012-2017, la CAF nette (CAF brute diminuée des annuités de la dette) est restée la plupart du temps négative, ce qui signifie que la commune n'a pu produire d'autofinancement pour ses investissements. Les annuités en capital ont en cumul³⁴ dépassé la CAF brute, avec un solde négatif de financement de l'investissement d'1,2 M€.

Le niveau de CAF brute, compte-tenu de l'endettement conséquent de la commune, représente un ratio de désendettement de 14 ans en 2016, supérieur au seuil d'alerte de 10 ans communément admis. L'amélioration de la CAF en 2017 le réduit à 10 ans ; la neutralisation des produits exceptionnels de cet exercice permet de recalculer le ratio de désendettement à 13,5 ans.

La structure des dépenses et des recettes a, en outre, évolué défavorablement dans la mesure où, pour les premières, la rigidité des charges s'est accrue avec l'augmentation de la masse salariale et où, pour les secondes, les ressources de la fiscalité directe et de l'exploitation des services sont en baisse.

3.3.2 Des investissements fortement subventionnés

Les investissements réalisés entre 2012 et 2017 se sont élevés, en cumul, à 43,3 M€, soit 7,2 M€ par an en moyenne. Ce montant de dépenses situe la commune à un niveau équivalent à celui des autres communes de la strate.

3.3.2.1 L'objet des investissements

La période antérieure avait été, notamment, marquée par la construction d'un bâtiment administratif pour les services municipaux, dont les coûts avaient notablement progressé. Le précédent rapport de la chambre invitait ainsi la commune à mieux programmer ses investissements pour mieux en maîtriser le coût.

³⁴ Correction faite des opérations de restructuration de la dette.

Les investissements réalisés par la commune, depuis 2012, se sont majoritairement inscrits dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain. Deux quartiers ont été particulièrement ciblés : le « nouveau monde » et le « stade parc », les aménagements urbains relevant de la commune et les bailleurs sociaux intervenant sur l'habitat. La commune a procédé à la rénovation de plusieurs écoles. Elle s'est également dotée d'un équipement sportif de dimension régionale, à savoir un *skatepark* (cf. partie marchés publics).

En 2017, devait être lancée une opération de rénovation de l'hôtel de ville. Un incendie majeur a cependant remis en cause ce projet. Des travaux conservatoires ont été réalisés en 2017, compensés par une recette d'indemnité d'assurance.

Des aménagements urbains sont également pris en charge par la communauté d'agglomération, au travers du projet en cours de réalisation de bus en site propre. Elle assumera de même la construction d'une nouvelle piscine, suite au transfert de compétence réalisé en 2017.

L'ensemble de l'espace urbain manque de hiérarchisation et d'éléments structurants. C'est pourquoi un nouveau projet de rénovation urbaine est prévu prioritairement sur le centre-ville, mal identifié et en perte de vitesse par rapport aux zones commerciales extérieures. La commune prévoit un effort annuel d'investissement d'1,5 M€ pour cette opération, subventionnée à hauteur d'1 M€ par an.

La concentration des efforts d'investissement sur l'opération de renouvellement urbain s'est accompagnée d'un faible niveau d'investissement destiné au renouvellement du patrimoine. La liste, au demeurant non hiérarchisée, des travaux apparaissant comme à réaliser dans ce qui fait office de plan pluriannuel d'investissement permet de mesurer l'étendue du retard pris à cet égard par la commune. Les tableaux actualisés chaque année reprennent en particulier une liste de travaux de voirie à réaliser très conséquente : elle était, en 2017, de 13,2 M€, hors investissements prévus dans l'année de 2,1 M€.

3.3.2.2 Le financement des investissements

Parmi les 43,3 M€ d'investissements réalisés entre 2012 et 2017, les travaux relevant de l'opération de renouvellement urbain ont bénéficié d'un niveau élevé de subvention, de la part de l'ANRU³⁵ ainsi que de la communauté d'agglomération. La commune a ainsi pu s'appuyer sur un total de 20,6 M€ cumulés de subventions en six ans, représentant 48 % des investissements.

Les autres financements (FCTVA et TLE³⁶) ont apporté un total cumulé de 6,8 M€. La commune n'a bénéficié que d'1,1 M€ de cessions de patrimoine. Elle a ainsi pu mobiliser pour ses investissements 28,5 M€ de ressources externes (hors emprunt), soit les deux tiers de ses investissements. Après ponction sur ses ressources propres des annuités d'emprunts non autofinancées, le financement propre disponible a atteint 27,3 M€ en cumul, représentant 63 % des investissements.

³⁵ ANRU : agence nationale pour la rénovation urbaine.

³⁶ FCTVA : fonds de compensation de la TVA. TLE : taxe locale d'équipement.

Le besoin de financement des investissements s'est ainsi monté à 16 M€ en cumul de 2012 à 2017. La commune a mobilisé son fonds de roulement, y prélevant globalement 0,7 M€. Le solde³⁷, soit 15,3 M€, a été financé par emprunt.

3.3.3 L'endettement

Avec plus de 1 600 € de dette par habitant fin 2017, la commune est nettement plus endettée que la moyenne de la strate, dont le ratio de dette se situe à 1 095 € par habitant. Le volume global de dette, de 37,5 M€, est stable par rapport à 2012. La commune a levé 17,8 M€ d'emprunts nouveaux entre 2012 et 2017. Elle n'a pas diminué son endettement, d'une part, en raison de l'insuffisance de son autofinancement et, d'autre part, de la capitalisation d'une partie de l'indemnité de renégociation de ses emprunts structurés.

En effet, outre le financement des investissements, la commune a refinancé en 2015 un emprunt structuré hors charte Gissler³⁸ s'appuyant sur la parité dollar/franc suisse dont le capital restant dû se montait à 3 M€, moyennant une indemnité de sortie d'1,75 M€. Elle a refinancé un autre emprunt hors charte, de 2,9 M€ en 2016, au prix d'une indemnité de remboursement anticipé de 0,3 M€. La capitalisation des indemnités de sortie des emprunts structurés a généré, ainsi, 2 M€ supplémentaires de dette.

La renégociation du premier emprunt a également intégré 1 M€ d'indemnité de sortie dans le taux d'intérêt du nouvel emprunt, établi à 3,6 % malgré les conditions favorables d'accès au crédit. Pour le second emprunt, l'indemnité intégrée dans le taux d'intérêt s'élève à 0,55 M€. Malgré cette intégration, la désensibilisation des deux emprunts a permis de ramener les charges d'intérêt d'1,6 M€ en 2014 à 1,2 M€ en 2016, soit un taux apparent de dette passant de 4,3 % à 3 %.

Le niveau des annuités en capital a sensiblement augmenté, passant de 2,6 M€ en 2012 à 3,6 M€ en 2016. Il a dépassé 4 M€ en 2017, et ce jusqu'en 2019. Or, en l'état, la commune n'est pas en capacité de dégager suffisamment d'autofinancement pour financer ces montants.

3.3.4 Une trésorerie particulièrement tendue en 2015

La commune a connu des tensions sur la trésorerie qui l'ont conduite à mettre en place un suivi de trésorerie à partir de février 2015. Elle a, en effet, vu son accès aux crédits de trésorerie de court terme interrompu. Selon le tableau de suivi mis en place, la commune a présenté au 1^{er} semestre 2015, ainsi qu'au premier semestre 2016 dans une moindre mesure, une situation de trésorerie ne lui permettant pas d'honorer ses factures. En mai-juin 2015, elle aurait pu se trouver en cessation de paiement si ses débiteurs n'avaient pas été conciliants.

³⁷ Ainsi que, notamment, le paiement des indemnités de sortie des emprunts structurés.

³⁸ La charte « Gissler » a été établie en vue de mesurer l'exposition au risque des emprunts structurés. Elle a introduit une classification les situant dans une grille croisant la nature des indices et des structures sous-jacentes. Cette classification va de A1 (emprunts *a priori* les moins exposés) à « hors grille » (emprunts désormais prohibés).

3.3.5 Les perspectives

Par rapport aux équilibres mis en évidence en 2017, en traitant à part les produits exceptionnels de cet exercice et compte-tenu de la prise en charge par la communauté d'agglomération de la moitié des charges transférées, la poursuite des tendances constatées entre 2012 et 2017 entraînerait une diminution de l'excédent brut d'exploitation de 4,2 M€ en 2018 à 3,6 M€ en 2021. Cela ne permettrait un niveau de CAF brute que de 2,7 M€ en 2018, diminuant même à 1,9 M€ en 2021. Ce niveau serait nettement insuffisant pour couvrir l'annuité de la dette, hors emprunts nouveaux. En 2018, la CAF nette serait ainsi négative de - 1,5 M€.

Dans son recensement des besoins d'investissement de 2017, la commune établit à 32,4 M€ les investissements à venir à partir de 2018. Elle a inscrit 4,6 M€ de subventions pour ces travaux, soit un reste à financer de 27,8 M€. L'absence de reconnaissance d'intérêt national du projet de rénovation du centre-ville par l'ANRU, intervenue début 2018, remet en question les 3 M€ de subventions attendues pour cette opération, même si la région Hauts-de-France et la communauté d'agglomération pourront en supporter une partie. En conséquence, la commune a revu ses perspectives en limitant à 1 M€ l'investissement net consacré par an au projet ANRU du centre-ville. Ces ajustements ont été pris en compte dans l'analyse prospective.

Il en ressort que, sans augmentation conséquente de la CAF, la réalisation de ces dépenses d'investissement contribuerait à accroître son endettement à près de 47 M€ en 2021 (correspondant à une capacité de désendettement de 26 ans), tout en alourdissant les annuités de dette au-dessus de 4,5 M€.

La commune souhaite maintenir ses taux de fiscalité. Dans ces conditions, il deviendra indispensable de diminuer fortement les dépenses de fonctionnement pour rendre soutenables les projets d'investissement. La commune a indiqué envisager un « profond redimensionnement du budget de fonctionnement », mais n'a esquissé aucune piste précise à ce sujet.

Une augmentation de 2 M€ de la CAF brute permettrait de couvrir les annuités d'emprunt et de dégager une légère marge d'autofinancement net, susceptible de financer le programme d'investissement en stabilisant l'endettement. Cela peut se traduire par une diminution de 7 % des charges de gestion³⁹.

Des marges de manœuvre ont, à ce titre, été identifiées dans le présent rapport, au sujet notamment des effectifs du cabinet, des primes annuelles, du rythme d'avancement, du temps de travail et des subventions versées.

³⁹ Ce qui peut se traduire, par exemple, par une diminution de 10 % des dépenses de personnel (en intégrant l'effet du transfert du conservatoire) et de 15 % des subventions versées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune de Bruay-la-Buissière apparaît fragile, compte tenu de la progression de ses charges et de la tendance à la baisse de ses ressources propres, tirées de la fiscalité et de l'exploitation de ses services.

Les échéances de remboursement en capital de la dette dans les prochaines années, hors souscription d'emprunts nouveaux, se situent à un niveau que la commune ne pourra, en l'état, autofinancer.

Malgré l'allègement financier que représente, pour elle, la prise de compétence de la communauté d'agglomération sur les piscines et les conservatoires, les nouveaux projets d'investissement municipaux n'apparaissent pas soutenables sans une démarche active de réduction des charges de fonctionnement, qui reste à mettre en place.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Mise en œuvre des recommandations du contrôle précédent.....	46
Annexe n° 2. Les ratios de partage des charges dans la mutualisation mise en place avec le SIVOM.....	47
Annexe n° 3. Aperçu synthétique de la situation financière	49

Annexe n° 1. Mise en œuvre des recommandations du contrôle précédent

<i>Recommandations</i>	<i>Mise en œuvre constatée</i>	<i>Éléments de réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires</i>
1. Veiller aux équilibres budgétaires et financiers préalablement à la programmation des projets d'investissement.	La commune n'est toujours pas dans une démarche de programmation des projets d'investissement. Elle se fixe néanmoins un cadre financier au travers de ses orientations budgétaires.	L'ordonnateur indique avoir engagé début 2018 un travail préparatoire qui lui permettra de valider un plan pluriannuel d'investissement au dernier trimestre 2018 au mieux, lequel est prévu sur une durée de 6 ans (à actualiser dans 2 ans après les élections municipales). Il précise qu'à l'occasion de la préparation budgétaire 2019, la commune mettra en place des autorisations de programme.
2. S'assurer de la mobilisation des financements externes avant tout engagement des opérations d'investissement.	Le lancement en cours de l'opération de rénovation urbaine du centre-ville montre désormais une certaine prudence sur ce point.	L'ordonnateur présente un projet de réorganisation des services municipaux qui créera une mission « Ingénierie financière et partenariats institutionnels » devant être pourvue en septembre 2018. Cette mission a vocation à être en veille permanente sur les financements institutionnels et privés publiés.
3. Se référer à la circulaire interministérielle du 25 juin 2010, et plus particulièrement, à définir une stratégie de son endettement adaptée à sa taille et sa situation financière.	La commune est sortie des emprunts structurés qu'elle avait contractés.	L'ordonnateur complète le constat de sortie des emprunts structurés en indiquant poursuivre en 2018/2019 le travail d'approfondissement de sa stratégie d'endettement, avec un objectif de maintien de la durée de remboursement d'emprunt dans une fourchette de 11 à 13 ans.
4. Procéder dans les meilleurs délais à la clôture des quatre budgets annexes « ZAC » et « Lotissements » dans le respect des règles juridiques et comptables applicables.	Non mis en œuvre	L'ordonnateur informe d'un travail préalable de clôture en cours avec le trésorier municipal.
5. Définir précisément les modalités de mutualisation des services avec le SIVOM de la communauté du Bruyaisis.	Les modalités de mutualisation se sont précisées, mais le cadre juridique et financier est contestable.	L'ordonnateur fait référence à un travail d'adaptation des quotités de temps de travail des agents mutualisés, engagé depuis début 2018.
6. Procéder à une analyse rigoureuse de ses besoins préalablement à tout lancement de procédure de marché public.	L'analyse de plusieurs marchés publics montre que l'analyse des besoins reste perfectible.	L'ordonnateur fait part d'une démarche en cours dont un des objectifs est de faire progresser l'analyse des besoins par le biais d'un découplage entre services sur l'acculturation aux logiques « Achat ».

Annexe n° 2. Les ratios de partage des charges dans la mutualisation mise en place avec le SIVOM

Les conventions conclues entre la commune et le SIVOM du Bruaysis établissent les ratios de partage des charges suivants :

Postes / services	% affecté à la commune
DGS	50 %
DGST	50 %
DGA pôle juridique admin, population, achats	75 %
Service informatique	30 %
Service ressources humaines	50 %
Service juridique	50 %
Service des finances	50 %
Responsable service espaces verts	50 %

À défaut d'éléments fournis par la commune pour justifier la construction de ces ratios, la chambre a recalculé des ratios plus équilibrés selon les bases décrites ci-après.

Au niveau de la gestion du personnel, la commune gère près de 600 fiches de paie alors que le SIVOM n'en compte qu'un peu plus de 400. La commune considère cependant que la part plus importante d'agents contractuels au SIVOM générerait une charge de travail compensant le nombre moins élevé d'agents. Le SIVOM gère, en décembre 2015, un total de 213 contractuels sur 405 agents, dont 117 personnels en contrats aidés. Cette particularité a été prise en compte à partir de 2017 en affectant 80 % du poste RH de gestion des contrats aidés à la charge de la commune, étant donné que la plus grande partie de ces agents exercent leurs fonctions dans les services municipaux.

Hors contrats aidés donc, le SIVOM emploie de l'ordre de 200 agents titulaires et 100 contractuels. La commune gère pour sa part environ 400 agents titulaires, 60 contractuels et 80 vacataires. La gestion du personnel communal apparaît ainsi deux fois plus conséquente pour les agents titulaires et 1,5 fois plus pour les agents contractuels. Une évaluation plus précise devrait être réalisée par la commune et le SIVOM sur la charge de travail comparée pour la gestion des agents contractuels et des titulaires. Mais, au minimum, la répartition des dépenses relatives à la direction des ressources humaines devrait s'établir sur une base de 60 % pour la commune et de 40 % pour le SIVOM.

Au niveau comptable, la commune et le SIVOM traitent un nombre équivalent de titres et de mandats (environ 31 000 par an chacun). Toutefois, il s'agit à 90 % de mandats pour la commune, tandis que pour le SIVOM, la répartition est de 55 % de mandats et 45 % de titres. Or le traitement des titres est fortement automatisé (les difficultés de traitement relèvent davantage du recouvrement par le comptable public), contrastant avec les contraintes de traitement de la chaîne de la dépense. Le budget consolidé de la commune présente un niveau de recettes deux fois plus élevé que le SIVOM. Dans le domaine des finances, il serait également d'une plus juste appréciation d'arrêter un principe de répartition 60 %-40 % des charges de fonctionnement du service.

Le service juridique traite notamment des marchés publics. Or, au niveau des marchés publics, le volume d'achat⁴⁰ s'élève à 12,5 M€ en 2016 pour la commune et à 3,4 M€ pour le SIVOM. Compte-tenu des effets de volume sur la complexité des procédures, une juste répartition des charges devrait être de l'ordre de 80 %/20 %.

Pour le service informatique, la commune précise que le ratio limité à 30 % affecté à la commune résulte du fait que cette dernière a conservé dans ses effectifs et rémunère sans prise en charge par le SIVOM l'ingénieur responsable du service. Prenant en compte cette charge, la commune et le SIVOM ont modulé le ratio pour parvenir à un partage équilibré de l'ensemble des dépenses. Pour ce secteur, il n'y a pas d'évidence à contester le partage des charges à parité. En revanche, il paraît nécessaire de fonder le partage sur le ratio de principe de 50 % et d'intégrer dans le calcul des charges de personnel supportées par la commune.

Quant au directeur des services techniques (DST), des échanges de notes en 2008 entre le SIVOM et la commune montrent que la motivation de la mutualisation du poste réside initialement dans une recherche de solution à une demande de niveau de rémunération de l'intéressé. En faisant employer le DST par le SIVOM, la commune contourne ses propres règles d'attribution de régime indemnitaire et fait supporter la moitié de la charge financière par le SIVOM. Or les services techniques du SIVOM comprennent moins de 40 agents, quand ceux de la commune en ont plus de 120. Les dépenses d'investissement, dont l'essentiel fait appel à la compétence des services techniques et pour lesquelles l'expertise d'un directeur des services techniques est requise, montre un écart encore nettement plus important, puisqu'elles s'élèvent à 6,2 M€ en 2016 dans les comptes de la commune et à seulement 0,2 M€ dans ceux du SIVOM. Sauf justification supplémentaire apportée par la commune, la répartition des charges de direction mutualisée de services techniques devrait être rééquilibrée à 80 %-20 %.

L'équilibre général des responsabilités devrait ainsi conduire à revoir la répartition des charges de direction générale des services. La complexité de gestion des services étant nettement plus forte au sein d'une commune, compte-tenu de leur plus grande variété de compétences, que dans un SIVOM aux compétences limitativement fixées, il serait d'une juste appréciation de s'appuyer sur un principe de répartition deux tiers/un tiers.

⁴⁰ Calculé à partir des comptes 60, 61, 62 (hors 6218) d'une part, 203, 205, 21 et 23 d'autre part – tous budgets confondus.

Annexe n° 3. Aperçu synthétique de la situation financière

Les données figurant dans le tableau ci-dessous sont celles des comptes consolidées et corrigées de la commune, suivant les méthodes décrites en introduction de la partie sur l'analyse financière, à savoir :

- suppression des transferts d'excédents réalisés entre les budgets annexes de location et le budget principal ;
- correction des rattachements d'atténuation de charges de personnel ;
- majoration des charges de personnel extérieur de 0,2 M€ pour tenir compte de l'insincérité des charges refacturées par le SIVOM pour les services fonctionnels mutualisés.

(en M€)		2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Recettes réelles de fonctionnement	32,38	32,71	33,33	34,23	33,76	34,58
2	Dont recettes de la fiscalité locale	10,82	11,23	11,40	11,65	11,31	11,61
3	Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et	5,37	5,83	6,13	6,31	6,41	6,14
4	Dont dotations et participations provenant de l'État	11,37	11,44	11,52	11,68	11,79	11,94
5	Dépenses réelles de fonctionnement	29,77	29,92	30,36	30,60	31,14	30,79
6	Dont charges à caractère général	5,57	5,48	5,23	5,36	5,40	5,55
7	Dont charges de personnel	15,96	16,01	16,35	17,12	17,40	17,28
8	Dont Subventions de fonctionnement aux associations	1,91	1,92	1,95	1,84	1,81	1,94
9	Dont intérêts de la dette	1,56	1,54	1,59	1,08	1,17	1,07
10	Capacité d'autofinancement brute⁽¹⁾	2,46	2,54	2,97	3,53	2,75	3,68
11	Annuité en capital de la dette	2,63	2,63	2,85	3,27	3,68	4,05
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	- 0,17	- 0,09	0,12	0,26	- 0,94	- 0,37
13	Recettes d'investissement hors emprunt	4,80	7,13	4,78	2,68	6,30	2,82
14	Financement propre disponible⁽²⁾ (= 12 + 13)	4,63	7,03	4,90	2,94	5,36	2,45
15	Dépenses d'équipement	7,65	10,25	6,24	6,92	6,25	5,95
16	Nouveaux emprunts de l'année	1,50	1,25	3,83	4,63	3,60	3,00
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	37,68	36,24	37,20	38,53	38,53	37,46
18	Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP)⁽³⁾	15,3	14,3	12,5	10,9	14,0	13,5

Source : comptes de gestion.

- (1) Capacité d'autofinancement brute : elle correspond à l'épargne dégagée par l'activité courante de la collectivité sur un exercice. Elle devient disponible pour couvrir tout ou partie des dépenses d'investissement, dont l'amortissement du capital de la dette.
- (2) Financement propre disponible : il correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la collectivité pour financer ses dépenses d'équipement.
- (3) Capacité de désendettement : elle mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la totalité des emprunts que la collectivité a contractés si sa capacité d'autofinancement était intégralement consacrée à ce remboursement. La capacité de désendettement est donc un indicateur de l'appréciation de sa santé financière.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BRUAY-LA-BUISSIÈRE (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2012 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Alain Wacheux : pas de réponse.
- M. Olivier Switaj : réponse de 7 pages.

« 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 leur auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).



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