



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE**

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

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 28 novembre 2022.



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>3</b>
<b>RECOMMANDATIONS* .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>1 LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE.....</b>	<b>6</b>
1.1 Les principaux déterminants .....	6
1.2 Le changement de statut de Labuissière : de la commune associée à la commune déléguée .....	7
1.2.1 La création de la commune associée.....	7
1.2.2 L’adaptation aux règles et la modification du fonctionnement et des attributions de la commune associée .....	8
1.2.3 La création de la commune déléguée, en octobre 2021 .....	8
1.3 Le fonctionnement communal .....	9
1.3.1 Le maire et le conseil municipal .....	9
1.3.2 L’organisation et le pilotage des services .....	9
1.3.2.1 Les effectifs .....	10
1.3.2.2 Le temps de travail.....	11
1.3.2.3 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel.....	11
1.4 La démutualisation des services fonctionnels entre la commune et le SIVOM du Bruaysis en 2021 .....	12
1.4.1 Le maintien d’une mutualisation des services fonctionnels jusqu’en 2020.....	12
1.4.2 La démutualisation des services fonctionnels à partir de 2020.....	12
1.4.2.1 La méthode retenue et son calendrier .....	12
1.4.2.2 Les effectifs et locaux concernés .....	13
1.4.2.3 Le coût de la démutualisation .....	13
<b>2 L’INTEGRATION INTERCOMMUNALE .....</b>	<b>15</b>
2.1 La communauté d’agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane .....	15
2.1.1 Les transferts de compétence.....	15
2.1.2 Les relations financières avec la CABBALR .....	16
2.2 Le SIVOM du Bruaysis .....	17
2.2.1 L’exercice des compétences sur le territoire de la commune : une transparence à renforcer.....	18
2.2.1.1 Les compétences relevant du champ social .....	18
2.2.1.2 Les compétences relevant du champ technique .....	18
2.2.2 La contribution financière de la commune .....	19
<b>3 LA QUALITE DES INFORMATIONS BUDGETAIRES ET LA FIABILITE DES COMPTES.....</b>	<b>20</b>
3.1 La qualité de l’information budgétaire et comptable .....	20
3.1.1 Une architecture budgétaire composée du seul budget principal.....	20
3.1.2 Une information budgétaire qui reste perfectible .....	20
3.1.3 La sincérité des prévisions budgétaires à renforcer .....	21
3.1.4 Un délai global moyen de paiement : une amélioration à poursuivre.....	23

3.2	Une fiabilité des comptes perfectible.....	24
3.2.1	Un suivi du patrimoine communal à fiabiliser.....	25
3.2.2	Les principaux comptes à apurer .....	25
3.2.3	Des soldes d'opérations sous mandats non identifiés .....	26
4	LA SITUATION FINANCIERE.....	28
4.1	L'analyse financière rétrospective 2018-2021 .....	28
4.1.1	Situation générale .....	29
4.1.2	Une augmentation des produits de gestion .....	30
4.1.2.1	Les ressources fiscales propres .....	30
4.1.2.2	Les dotations et participations .....	31
4.1.2.3	La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité (cf. 2.1.2).....	31
4.1.2.4	Les ressources d'exploitation.....	31
4.1.3	Une baisse des charges de gestion .....	32
4.1.4	Une capacité d'autofinancement qui s'améliore.....	34
4.1.5	L'investissement et son financement.....	35
4.1.6	La dette et la capacité de désendettement .....	37
4.1.7	La situation bilancielle et la trésorerie.....	37
4.2	Les perspectives budgétaires.....	38
5	LA CREATION D'UN SERVICE DE POLICE MUNICIPALE EN 2021 .....	40
5.1	Cadre général réglementaire .....	40
5.1.1	Le maire et la police municipale.....	40
5.1.2	Le maire, pivot de la prévention de la délinquance .....	40
5.2	Les caractéristiques de la nouvelle police municipale .....	41
5.2.1	Genèse de la création du service de police municipale.....	41
5.2.2	Le choix d'une police municipale tournée vers la proximité et la répression.....	42
5.2.2.1	La doctrine d'emploi.....	43
5.2.2.2	Une police municipale bien dotée et équipée.....	45
5.2.3	Un centre de supervision urbain relié à une centaine de caméras de vidéoprotection....	47
5.2.3.1	Le déploiement de 48 caméras, lancé en 2018 et achevé en 2020 .....	47
5.2.3.2	Une deuxième vague d'installation de 53 caméras, lancée en 2021 et en cours d'installation .....	48
5.3	Le coût de la police municipale .....	48

## SYNTHÈSE

Membre de la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane et au cœur du bassin minier, la commune de Bruay-la-Buissière (Pas-de-Calais) compte 22 270 habitants et s'appuie sur un budget de fonctionnement de 33,5 M€ en 2021. Disposant d'indicateurs socio-économiques peu favorables, elle bénéficie de plusieurs politiques publiques d'accompagnement (« nouveau programme national de renouvellement urbain », « action cœur de ville », « engagement pour le renouveau du bassin minier » ...).

En 2021, la commune a entrepris un important travail de clarification, régularisation et modification des attributions de la commune associée de Labuissière, puis de changement du statut en commune déléguée. Elle a, par ailleurs, procédé à la démutualisation des services fonctionnels qu'elle partageait depuis 2010 avec le SIVOM du Bruaysis, situation non régulière relevée par la chambre dans son dernier rapport d'observations. Cette dernière opération n'a pas conduit, à ce stade, à une évolution défavorable de la masse salariale.

La collectivité adhère à l'ensemble des compétences exercées par ce SIVOM et en est le principal contributeur. Elle a entamé un travail de clarification de ces dernières transférées, tant sur le plan juridique que sur la consistance des prestations rendues par le syndicat.

Elle a créé en 2021 un service de police municipale tourné vers la proximité, l'intervention et la répression de la délinquance. Composé aujourd'hui de 14 policiers municipaux, tous équipés d'armes de poing et de caméras piétons, il s'appuie sur un réseau d'une centaine de caméras de vidéoprotection, installées progressivement depuis 2020 et dont les images sont renvoyées vers un centre de supervision urbaine installé dans l'hôtel de police municipale. La création de ce service a contribué à une légère hausse de la masse salariale qui atteint en 2021 les valeurs de 2019. La police municipale est désormais arrivée à maturité en nombre de policiers municipaux et les investissements nécessaires à la montée en puissance rapide ont désormais été réalisés.

La situation financière de la commune s'est améliorée depuis 2018, grâce à la baisse des charges de gestion (- 1 % en moyenne annuelle) et la hausse des produits de gestion (+ 1,3 %). La capacité d'autofinancement brute est ainsi en progression, passant de 3,17 M€ à 5,64 M€. Combinée à la diminution de la dette, elle a amélioré la capacité de désendettement sur la période, de 11,5 à 5,7 années.

Le maintien, à l'avenir, d'une situation financière satisfaisante dépendra de la maîtrise des charges de fonctionnement, afin de conserver un endettement soutenable, tout en continuant à investir. Des marges de manœuvre existent mais sont limitées du fait, notamment, de la rigidité des charges de personnel.

L'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement, comme véritable outil de prospective financière, contribuera utilement au maintien des équilibres financiers.

## RECOMMANDATIONS\*

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

### Rappel au droit (régularité)

	<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>
<b>Rappel au droit unique :</b> mettre en place la dématérialisation des bordereaux transmis au comptable public, conformément à l'article L. 1617-6 du code général des collectivités territoriales				X	24

### 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>
<b>Recommandation n° 1 :</b> mettre en cohérence l'inventaire et l'état de l'actif en se rapprochant du comptable public, afin de disposer d'un état fiable du patrimoine communal				X	25
<b>Recommandation n° 2 :</b> régulariser les opérations sous mandat afin de fiabiliser l'actif de la commune.				X	26
<b>Recommandation n° 3 :</b> élaborer un plan pluriannuel d'investissement comme outil de prospective financière.				X	39
<b>Recommandation n° 4 :</b> réunir le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, conformément aux dispositions de la convention de coordination passée entre la police nationale et la police municipale.				X	45

\* Voir notice de lecture en bas de page.

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

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bruay-la-Buissière (Pas-de-Calais) à compter de l'exercice 2018 a été ouvert, les 24 et 27 janvier 2022, par lettres du président de la chambre adressées respectivement à M. Ludovic Pajot, maire et ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à son prédécesseur concerné sur la période, M. Olivier Switaj.

Il a principalement porté sur l'exercice des compétences, les situations comptable et financière et le service de police municipale.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés avec M. Pajot, le 24 mai 2022, et M. Switaj, le 1<sup>er</sup> juin 2022.

Lors de sa séance du 5 juillet 2022, la chambre a arrêté les observations provisoires. Celles-ci ont été notifiées, le 5 septembre 2022, au maire en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur, et pour les parties qui le concernent au président du SIVOM de la communauté du Bruaysis.

Un délai de deux mois leur a été accordé pour apporter une réponse écrite, et/ou demander à être entendus par la chambre.

Dans ce cadre, seul le maire en fonctions, M. Ludovic Pajot, a fait parvenir une réponse, qu'il a complétée par des précisions, reçues et prises en compte par la chambre le 25 novembre 2022.

Après les avoir examinées, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes, lors de sa séance du 28 novembre 2022.

# 1 LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

## 1.1 Les principaux déterminants

Située dans le département du Pas-de-Calais, la commune de Bruay-la-Buissière compte une population de 22 270 habitants en 2021<sup>1</sup> pour une superficie de 16,35 km<sup>2</sup>. Sa population a baissé de 8 % entre 2008 et 2018 et de 25,7 % depuis 1975.

La commune est issue de la fusion-association, en 1987, entre Bruay-en-Artois (19 500 habitants) et Labuissière (3 730 habitants)<sup>2</sup>. Le 30 octobre 2021, Labuissière est passée du statut de commune associée à commune déléguée (cf. *infra*).

La commune est membre de la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane (CABBALR), issue de la fusion – en 2017 – entre la communauté d'agglomération de Béthune Bruay Noeux et Environs (dite « Artois Comm. ») et les communautés de communes Artois-Lys et Artois-Flandres. Elle est également l'une des 26 communes faisant partie du SIVOM du Bruaysis, créé en 1991.

La commune se caractérise<sup>3</sup> par un taux de chômage des 15-64 ans de 16,4 %, supérieur à celui du niveau régional et départemental (11,7% %). Le taux de pauvreté est de 30 %, soit supérieur à celui au niveau régional (17,6%) et départemental (18,4 %). Il atteint 43 % chez les moins de 30 ans et 40 % chez les 30-39 ans. Le niveau de vie médian annuel se chiffre à 16 350 €, un montant bien inférieur au revenu moyen médian régional (20 360 €) et départemental (19 560 €).

Bruay-la-Buissière comprend trois quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)<sup>4</sup>. Elle a été retenue, en février 2022, au titre de la démarche des « cités éducatives »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : INSEE, population légale au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (décret n° 2021-1946 du 31 décembre 2021).

<sup>2</sup> La signature de la convention de « fusion – association » entre les deux maires en 1987 a permis de franchir le cap des 20 000 habitants, de situer la commune face à Béthune et a eu un impact sur les dotations. La commune de la Buissière a continué à élire ses représentants au sein du conseil communal.

<sup>3</sup> Données INSEE. Période de référence 2019.

<sup>4</sup> « Le Centre » (Bruay-la-Buissière, Haillicourt), « Terrasses Basly » (Bruay-la-Buissière) et « Quartier Coteau du Stade Parc-Cité 34 » (Bruay-la-Buissière, Divion). Cf. décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 *modifié*, fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains.

<sup>5</sup> Lancée par le gouvernement en septembre 2019, dans le cadre de la « Mobilisation nationale pour les habitants des quartiers », cette démarche de labellisation a pour ambition de dynamiser les QPV au travers d'une mobilisation autour de l'enjeu éducatif coordonnée par la préfecture, les services académiques et les collectivités territoriales.

La commune a bénéficié des dispositifs de l'ANRU 1 (2010-2017)<sup>6</sup> et participe au « nouveau programme national de renouvellement urbain » (NPNRU) en 2020<sup>7</sup> pour des projets d'intérêt régional, pilotés par la CABBALR. Elle s'inscrit également dans le cadre du programme « action cœur de ville » (ACV) depuis 2018 et de la convention cadre pluriannuelle 2018-2024 signée en septembre 2018 entre les trois collectivités bénéficiaires (Bruay, Béthune et la CABBALR), l'État et d'autres partenaires. La restructuration du centre-ville est un axe fort du mandat qui a débuté en 2020. Deux cités minières<sup>8</sup> du QPV « Le Centre » ont d'ores et déjà été reconnues prioritaires pour la rénovation thermique dans le cadre de l'« engagement pour le renouveau du bassin minier » (ERBM)<sup>9</sup>.

## **1.2 Le changement de statut de Labuissière : de la commune associée à la commune déléguée**

### **1.2.1 La création de la commune associée**

Les communes de Bruay-en-Artois et Labuissière ont fusionné en 1987<sup>10</sup> sous le régime de la « fusion association »<sup>11</sup>. Les dispositions applicables à ce titre étaient définies aux articles L. 2113-11 à L. 2113-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), relatifs aux dispositions générales des communes issues de fusion simple ou de fusion association, et aux articles L. 2113-21 à L. 2113-26 du même code (dans leur version antérieure à 2010), relatifs aux dispositions spécifiques des communes issues d'une fusion de moins de 100 000 habitants.

La convention initiale<sup>12</sup> définissant les attributions du conseil communal institué à Labuissière avait créé une commission consultative<sup>13</sup>. Les deux communes ont, par la suite, souhaité instituer à la place un conseil consultatif<sup>14</sup>, conférant à Labuissière un certain nombre de prérogatives dont disposent, de droit, les communes associées de plus de 100 000 habitants<sup>15</sup>.

---

<sup>6</sup> 80 M€ ont été investis dont 5 M€ portés par la commune.

<sup>7</sup> Signature de la convention de la CABBALR le 7 décembre 2020.

<sup>8</sup> Cité Anatole France et cité du Nouveau Monde.

<sup>9</sup> L'ERBM, signé le 7 mars 2017 entre l'État et les représentants des collectivités, vise à donner aux 251 communes du bassin minier une nouvelle capacité à créer et développer des projets et de l'activité.

<sup>10</sup> Arrêté préfectoral du 9 février 1987, sur délibérations conformes du conseil municipal de Bruay-en-Artois (le 19 décembre 1986) et de celui de Labuissière (le 6 février 1987).

<sup>11</sup> La loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite « Loi Marcellin » a prévu la possibilité de fusion de communes. Les conseils municipaux des communes désirant fusionner pouvaient alors décider de procéder soit à une fusion simple, soit à une fusion comportant la création d'une ou plusieurs communes associées (article L. 2113-1 du CGCT dans sa version antérieure au 17 décembre 2010).

<sup>12</sup> Possibilité offerte par l'article L. 2113-12 du CGCT dans sa version antérieure au 17 décembre 2010.

<sup>13</sup> Possibilité offerte par l'article L. 2113-23 du CGCT dans sa version antérieure au 17 décembre 2010.

<sup>14</sup> Possibilité offerte par l'article L. 2113-17 du CGCT dans sa version antérieure au 17 décembre 2010.

<sup>15</sup> Selon l'article L. 2113-20 du CGCT, les articles L. 2511-9 à L. 2511-24, des 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 2511-25, des articles L. 2511-26, L. 2511-28 à L. 2511-33, L. 2511-35 à L. 2511-45 et de l'article 36 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des EPCI sont transposées à la commune associée (article L. 2113-20 du CGCT).

Dès septembre 2020 et en lien avec la préfecture du Pas-de-Calais, le maire a entrepris un important travail de clarification, régularisation et modification des attributions de la commune associée, puis de changement de son statut en commune déléguée.

### **1.2.2 L'adaptation aux règles et la modification du fonctionnement et des attributions de la commune associée**

Dans son courrier du 29 janvier 2021, le préfet du Pas-de-Calais a relevé l'illégalité de nombreuses compétences octroyées, par la maire déléguée, à cinq de ses adjoints et demandé le retrait de l'arrêté municipal du 10 août 2020<sup>16</sup>.

Certaines compétences ne pouvaient, en effet, être déléguées à un maire délégué<sup>17</sup> ou au conseil consultatif<sup>18</sup>. Enfin, les délégations relatives à la circulation, aux plans de circulation et de stationnement, à la tranquillité publique et à la propreté urbaine ne pouvaient être exercées en l'absence de délégation, au maire délégué, de ces pouvoirs de police.

Par ailleurs, la gestion des équipements de proximité par la commune associée relève, soit du droit commun des communes de ce type (article L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales - CGCT), soit du conseil consultatif (article L. 2511-17)<sup>19</sup>. L'inventaire des équipements de Labuissière n'a, toutefois, pas été actualisé depuis 1987 et les équipements confiés en gestion au conseil consultatif n'ont pas fait l'objet d'une délibération à la suite des précédentes élections municipales, comme le prévoit la réglementation.

La commune a donc décidé, lors du conseil municipal du 17 juillet 2021 :

- de n'inscrire aucun équipement de proximité dans l'inventaire de la commune associée et de ne lui octroyer aucun équipement en gestion ;
- de supprimer la section du centre d'action sociale de la commune associée<sup>20</sup>, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021, avec un transfert de ses compétences au CCAS de la commune, avec pour objectif l'harmonisation de la politique sociale.

### **1.2.3 La création de la commune déléguée, en octobre 2021**

Par délibération du 30 octobre 2021, le conseil municipal de Bruay-la-Buissière a décidé de transformer la commune associée de Labuissière en commune déléguée, en application de l'article 25 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

---

<sup>16</sup> Qui reprenait les dispositions prévues lors de la précédente mandature.

<sup>17</sup> Autorisation d'utilisation des sols, permission de voirie sur le domaine public, autorisation d'étalage et de terrasse.

<sup>18</sup> Travaux, valorisation du patrimoine, signature des marchés de travaux, de fournitures, de service, décision en matière de marchés publics.

<sup>19</sup> Conformément à l'article L. 2113-20 du CGCT, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>20</sup> La loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales a modifié l'article L. 2113-13 du CGCT, en précisant que la création d'une commune associée peut entraîner la création d'une section du centre d'action sociale et que cette section peut être supprimée par délibération du conseil municipal.

La commune a fait le choix d'y maintenir une mairie annexe et les agents y travaillant, soit 11,2 équivalents temps plein travaillé (ETPT)<sup>21</sup> en 2021, rattachés fonctionnellement au directeur général des services (DGS), afin d'offrir le même niveau de prestation aux usagers.

Le conseil municipal a, en revanche, décidé de ne pas désigner d'adjoints au maire délégué et de ne pas créer un conseil de la commune déléguée. En outre, conformément à l'article L. 2113-17 du CGCT, les dispositions des articles L. 2511-36 à L. 2511-45 du même code ne sont désormais plus applicables à Labuissière : le service de gestion comptable de Bruay-la-Buissière a donc procédé à la clôture du budget annexe de l'ex-commune associée.

### **1.3 Le fonctionnement communal**

#### **1.3.1 Le maire et le conseil municipal**

Le conseil municipal, renouvelé par délibération du 5 juillet 2020, comprend 10 adjoints, seuil maximal pour la commune, conformément à l'article L. 2122-2 du CGCT, et de 13 conseillers municipaux délégués. Il se réunit à un rythme relativement soutenu (entre six et neuf réunions annuelles), supérieur à celui prévu dans son règlement intérieur (au moins une fois par trimestre). Le nombre de commissions municipales est récemment passé de sept à deux, l'une dénommée « finances et administration générale » (15 membres élus) et l'autre « vie municipale et politiques publiques » (ensemble des élus). Les délégations du maire et la présentation au conseil municipal des décisions prises dans ce cadre n'appellent pas d'observations.

#### **1.3.2 L'organisation et le pilotage des services**

Une réorganisation des services municipaux est en cours depuis 2021. Elle s'inscrit dans un contexte de démutualisation des services fonctionnels avec le SIVOM du Bruaysis en 2021 (cf. *infra*), de modification du statut de Labuissière (devenue une commune déléguée en 2021), de création d'un service de police municipale en 2021 (cf. partie 5), mais aussi de nombreuses réorganisations spatiales des services, suite à l'achèvement des travaux de l'hôtel de ville à l'été 2022, victime d'un important incendie en 2017.

Une des priorités a été de recréer un collectif de travail, fragilisé depuis plusieurs années en raison de l'incendie précité, qui a entraîné l'éclatement des services dans divers bâtiments communaux le temps des travaux, mais aussi en raison de la crise sanitaire.

Dans ce cadre, un nouvel organigramme des services est en cours de finalisation (le précédent datait de 2010). Il a pour objectif de permettre une meilleure coordination des missions au bénéfice des usagers en se structurant autour de trois grands pôles : « service habitants » (services immédiats aux usagers), « direction des affaires culturelles animations et sport » et « direction action sociale » (regroupant la politique de la ville, la vie associative et les affaires scolaires).

---

<sup>21</sup> Les équivalents temps plein travaillé (ETPT) correspondent aux effectifs présents sur une année donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

Toutes ces réorganisations se font dans le cadre d'un dialogue social soutenu<sup>22</sup>. Ainsi, le règlement intérieur de fonctionnement des services, le règlement intérieur « hygiène et sécurité » et le règlement « formation » ont-ils été approuvés lors du comité technique du 24 mai 2022 après négociation avec les représentants du personnel.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est jugée par la commune comme étant encore à « l'état embryonnaire »<sup>23</sup>. Elle a donc été inscrite dans les objectifs stratégiques du rapport d'orientations budgétaires 2021 et dans la révision des lignes directrices de gestion prévue en 2022. Un plan de déploiement est en cours de mise en œuvre.

De même, la commune a entrepris la mise à niveau de son système d'information, pénalisé par l'important retard pris dans les investissements.

La chambre l'encourage à poursuivre le travail engagé en matière d'organisation et de pilotage des services au bénéfice de l'utilisateur.

### 1.3.2.1 Les effectifs

La chambre a estimé les effectifs communaux à partir des fichiers de paye, les annexes *ad hoc* du compte administratif n'étant correctement servies que depuis 2021.

Les effectifs (permanents et non permanents) diminuent de près de 10 % entre 2018 et 2020, passant de 396,6 à 358 ETPT<sup>24</sup>, principalement en raison, selon la commune, de départs à la retraite d'agents de catégorie B et C<sup>25</sup>.

Ils remontent de 6 % à partir de 2021, pour atteindre 379 ETPT, valeur proche de celle de 2019. Cette hausse s'explique principalement par la mise en place du protocole sanitaire renforcé au niveau des écoles et la création d'un service de police municipale (cf. *infra*).

Les personnels titulaires représentent près de 89 % des effectifs en 2021 (à rapprocher de la moyenne nationale de 76 %<sup>26</sup>). Ils sont majoritairement composés d'agents de la filière technique (65 %), devant les filières administrative (22 %) et médico-sociale (5 %).

La part des agents d'exécution, de catégorie C, est prépondérante (84 % environ des effectifs sur la période) tandis que les agents d'encadrement, de catégorie A, représentent 1,2 % des effectifs (4,5 ETPT), ce qui est nettement inférieur (7 %) au ratio des communes de la même strate démographique<sup>27</sup>. Plusieurs postes de catégorie A – comme celui de directeur des affaires juridiques – n'ont cependant pas été pourvus en 2021.

---

<sup>22</sup> À titre d'exemple, le comité technique (CT) s'est réuni à six reprises en 2021.

<sup>23</sup> Les avancements de grade se faisaient jusqu'à présent de manière automatique, sans évaluation. La commune a donc mis en place, en 2021, une campagne de promotion/avancement succédant à la campagne annuelle d'évaluation.

<sup>24</sup> La chambre a estimé les effectifs en ETPT à partir des fichiers de paye.

<sup>25</sup> Mouvement appelé à se poursuivre : 33 % des agents ont plus de 55 ans en 2021, dont 11,5 % ont plus de 60 ans.

<sup>26</sup> Source : Ministère de la transformation et de la fonction publiques, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique › Les Chiffres-clés les chiffres clés (édition 2021).

<sup>27</sup> Communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

### 1.3.2.2 Le temps de travail

Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales sont définies à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour son application.

Pour sa part, l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a demandé aux organes délibérants – dans le délai d'un an à compter de leur renouvellement – de définir un régime de travail ne prenant plus en compte ceux mis en place antérieurement au 5 janvier 2001.

Par délibération du 17 juillet 2021, le conseil municipal a adopté à l'unanimité le nouveau protocole du temps de travail respectant les 1 607 heures sur la base de 37 heures hebdomadaires sur 4,5 jours ou 5 jours, avec une prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

La commune n'a pas mis en place de moyens de contrôle automatisé de la durée du travail (badgeuse)<sup>28</sup>. Elle utilise, à cette fin, les fonctionnalités de son logiciel de ressources humaines, partiellement déployé<sup>29</sup>. Par délibération du 17 juillet 2021, le conseil municipal a détaillé – pour chaque grade et chaque emploi, à l'invitation du comptable public – la nature des missions pouvant faire l'objet d'heures supplémentaires et mis en place un nouveau support déclaratif, à valider par la hiérarchie.

### 1.3.2.3 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Suite au précédent contrôle de la chambre, la commune a actualisé le régime indemnitaire des agents, avec la mise en place, en 2018, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)<sup>30</sup>.

Elle a toutefois maintenu, jusqu'en 2020, le versement d'une prime annuelle aux agents appartenant aux filières pour lesquelles les décrets d'application du RIFSEEP n'étaient pas encore publiés (en fonction ou nouvellement recrutés au cours de la période contrôlée), prime pourtant annulée par délibération en 2004.

La commune a tenté de trouver une solution en 2018, en incluant ladite prime annuelle dans la part du complément indemnitaire annuel (CIA) du RIFSEEP, solution irrégulière rejetée par la préfecture lors de l'exercice du contrôle de légalité.

La publication de tous les décrets d'application du RIFSEEP et l'ajustement de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) ont permis de régulariser la situation.

---

<sup>28</sup> Cf. article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

<sup>29</sup> Les modules « demandes de congés » ou bien « formation » ne le sont pas encore.

<sup>30</sup> Cf. articles L. 714-4 à L. 714-8 du code général de la fonction publique et décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

## **1.4 La démutualisation des services fonctionnels entre la commune et le SIVOM du Bruaysis en 2021**

### **1.4.1 Le maintien d'une mutualisation des services fonctionnels jusqu'en 2020**

Un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) est une structure de coopération intercommunale pour laquelle la loi n'impose aucune compétence obligatoire et dont les communes membres optent pour les compétences de leur choix.

Le SIVOM du Bruaysis a été créé par arrêté préfectoral du 21 décembre 1990, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1991 pour une durée illimitée. Son siège est à l'hôtel de ville de Bruay-la-Buissière et ses services sont installés dans plusieurs locaux municipaux. La commune en est membre depuis sa création et en est la plus forte contributrice au plan financier (cf. *infra*).

La mutualisation des services fonctionnels entre la commune et le SIVOM du Bruaysis s'est mise en place entre 2008 à 2010, par convention renouvelable tous les trois ans. Elle concerne la direction générale des services, la direction des services techniques, les finances, les ressources humaines, les marchés, les affaires juridiques et l'informatique.

Comme l'avait relevé la chambre dans son précédent rapport, la création de services communs en dehors des transferts de compétences n'est autorisée, selon l'article L. 5211-4-2 du CGCT, qu'avec un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ce que n'est pas un SIVOM.

La commune a, toutefois, fait le choix de maintenir la mutualisation des services fonctionnels avec le SIVOM du Bruaysis jusqu'en 2020, malgré l'irrégularité de cette situation<sup>31</sup>. Une nouvelle clé de répartition a été établie en 2019, dont les critères étaient, selon la commune, plus justes, transparents et pertinents.

### **1.4.2 La démutualisation des services fonctionnels à partir de 2020**

Le processus de démutualisation des services fonctionnels (qui concernait 30 ETPT) a été engagé dès le lendemain des élections municipales.

#### **1.4.2.1 La méthode retenue et son calendrier**

La démutualisation a été encadrée, dès son lancement, par la commune de Bruay-la-Buissière et le SIVOM, avec une méthode, un calendrier et des principes généraux comme, par exemple, le droit de priorité de positionnement pour les agents jusqu'ici mutualisés.

Le processus a été lancé parallèlement à l'élaboration d'un nouvel organigramme cible pour la commune.

---

<sup>31</sup> Cf. délibération du 21 décembre 2019, portant renouvellement de la convention de mutualisation pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Il s'est achevé en juillet 2021 à l'issue de deux phases opérationnelles. La première a concerné les encadrants mutualisés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, la seconde les autres personnels mutualisés tout au long du 1<sup>er</sup> semestre 2021 (y compris les nouveaux encadrants).

Les opérations se sont déroulées dans un cadre largement concerté tout au long du processus, tant dans les instances propres aux deux organismes (comité technique, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et commission mixte permanente de contrôle<sup>32</sup>), qu'avec les personnels (à titre individuel comme collectif).

#### 1.4.2.2 Les effectifs et locaux concernés

Les services mutualisés comprenaient huit postes d'encadrement. Le nouvel organigramme de la commune repose, désormais, sur cinq postes encadrement pour les fonctions support, dont quatre sont ouverts au recrutement externe (DGS, directeur des ressources humaines [DRH], directeur de la mission des affaires juridiques, responsable du service informatique), la responsable du service finances mutualisé ayant fait le choix de rejoindre la commune. Le nouveau DRH a été recruté le 1<sup>er</sup> avril 2021 et fait fonction de DGS par intérim depuis lors. La responsable informatique a été recrutée en mai 2021<sup>33</sup>. Le poste de directeur de la mission des affaires juridiques est, pour sa part, toujours vacant.

Les autres agents mutualisés se sont répartis entre commune et SIVOM.

La démutualisation (couplée à l'achèvement des travaux de l'hôtel de ville) s'est également traduite par la séparation physique des services des deux structures<sup>34</sup>.

La chambre relève que, pendant la période de contrôle, six biens du domaine public communal étaient occupés sans titre<sup>35</sup> par le SIVOM. Ces locaux sont désormais, soit occupés par la commune, soit disposent de conventions d'occupation mais dont les dispositions contractuelles n'ont pas encore été mises en œuvre, ce que la commune indique vouloir régulariser rapidement. Le nouveau bail conclu avec le SIVOM pour les Ateliers du Trèfle apparaît, par contre, régulier.

#### 1.4.2.3 Le coût de la démutualisation

La chambre observe qu'aucune évaluation du coût global de la démutualisation n'a été effectuée en amont de la décision.

En revanche, une évaluation des impacts budgétaires liés à la démutualisation a été réalisée à chaque début et fin de phase, et présentée en commission mixte permanente de contrôle.

---

<sup>32</sup> Coprésidée par le maire et le président du SIVOM, la CMPC est composée à parité d'élus du SIVOM et de la commune (cinq titulaires et cinq suppléants chacun). Instance uniquement consultative, elle exerce un contrôle sur le fonctionnement de la mutualisation entre les deux collectivités.

<sup>33</sup> Des mises à disposition du SIVOM sont mises en place le temps de recrutements, conformément aux principes généraux édictés.

<sup>34</sup> Regroupement des services communaux dans l'hôtel de ville et la maison des services mitoyenne et regroupement des services du SIVOM du Bruaysis dans les Ateliers du Trèfle, siège historique qui lui est désormais uniquement consacré.

<sup>35</sup> Au regard des dispositions de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Il est encore trop tôt pour pouvoir établir si la démutualisation des services fonctionnels entraînera un surcoût de fonctionnement pour la commune, l'organisation des services n'étant pas encore complètement stabilisée.

La chambre s'est toutefois attachée à réaliser une première évaluation de l'évolution de la masse salariale municipale suite au processus de démutualisation. Son estimation aboutit aux mêmes ordres de grandeur que ceux de la commune et amène au constat d'une relative neutralité financière de l'opération à ce stade.

**Tableau n° 1 : Estimation avant/après démutualisation en euros**

Services	Estimation de la commune		Estimation de la chambre	
	Avant démutualisation	Après démutualisation	Avant démutualisation	Après démutualisation
Direction générale	156 000	128 000	145 000*	128 000
Finances	180 000	197 000	175 000*	198 000
RH	218 000	231 000	212 000*	277 000
Juridique	87 000	124 000	24 000*	130 000
Marchés publics	118 000	67 000	61 000*	94 000
Informatique	181 000	193 000	113 000*	167 000
<b>TOTAL</b>	<b>940 000</b>	<b>940 000</b>	<b>730 000</b>	<b>994 000</b>
Écarts liés au personnel manquant en cours d'année			193 000 <sup>36</sup>	
<b>Total</b>	<b>940 000</b>	<b>940 000</b>	<b>923 000</b>	<b>994 000</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des estimations réalisées par la commune, des refacturations de dépenses de personnel du SIVOM à la commune, de l'organigramme de la commune et du SIVOM après la démutualisation.

\*Ces montants correspondent aux mandats de refacturation du SIVOM à la commune.

<sup>36</sup> Chaque année le SIVOM refacture à la commune la mise à disposition du personnel. En 2020, les refacturations se sont élevées à 730 000 €. Ce montant ne correspond pas aux 1 M€ évalués par la commune ce qui s'explique par des arrivées et départs de personnels en cours d'année qui de ce fait ne sont pas facturés pendant les périodes transitoires de recrutement. Les 1 M€ d'estimation se fondent sur l'ensemble du personnel présent toute l'année.

## 2 L'INTEGRATION INTERCOMMUNALE

### 2.1 La communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane

La commune est membre de la communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane (CABBALR), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre créé le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

La CABBALR est la première communauté d'agglomération de la région en termes de population<sup>37</sup> et la septième au niveau national. Elle réunit 100 communes sur un territoire de 647 km<sup>2</sup>, dont une partie est située sur l'ancien bassin minier du Pas-de-Calais. Elle s'articule autour de deux villes centre, Béthune et Bruay-la-Buissière, dans un ensemble urbain très morcelé (62 communes de moins de 2 000 habitants).

Bruay-la-Buissière est aujourd'hui représentée, au sein du conseil communautaire, par dix conseillers et, au sein du bureau communautaire, par deux délégués. Son maire était président de l'intercommunalité jusqu'aux dernières élections municipales. C'est celui de Béthune qui lui a succédé, la commune n'étant dès lors plus représentée au sein de l'exécutif.

#### 2.1.1 Les transferts de compétence

En application de l'article L. 5216-5 du CGCT, les communautés d'agglomération exercent de plein droit, au lieu et place de l'ensemble des communes membres, certaines compétences<sup>38</sup>.

Au moment de leur création et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020<sup>39</sup>, les communautés d'agglomération devaient, en outre, exercer au moins trois compétences (dites « optionnelles ») parmi une liste de sept (dont certaines sont devenues obligatoires depuis lors).

Enfin, en application de l'article L. 5211-17 du même code, les communes membres d'un EPCI peuvent transférer en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dites « supplémentaires » (ou « facultatives »), ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice.

---

<sup>37</sup> 279 917 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (contre 281 951 au 1<sup>er</sup> janvier 2017, soit une diminution de plus de 2 000 habitants en quatre ans). Source : INSEE et DGFIP.

<sup>38</sup> En matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, d'accueil des gens du voyage, de collecte et de traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI, au 1<sup>er</sup> janvier 2018), d'assainissement des eaux usées, de gestion des eaux pluviales urbaines et d'eau potable (au 1<sup>er</sup> janvier 2020, en application de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019).

<sup>39</sup> Cf. article L. 5216-5 du CGCT.

Au cas d'espèce, il n'y a pas eu de transfert de plein droit de compétences de la commune à la CABBALR, pendant la période contrôlée :

- la compétence en matière d'« eau potable » avait été transférée auparavant au syndicat intercommunal d'adduction d'eau du bassin de la Lawe et de son affluent le fossé d'Avesnes, aux droits duquel, suite à sa dissolution, la CABBALR est venue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 ;
- la compétence en matière de « gestion des eaux fluviales urbaines » avait déjà été transférée à la CABBALR au titre des compétences facultatives et celle en matière d'« assainissement des eaux usées » l'avait été à la création de l'EPCI, au titre des compétences optionnelles.

La CABBALR avait choisi, à sa création, d'exercer les compétences « optionnelles » « création, aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire », « construction, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » et « assainissement des eaux usées »<sup>40</sup>. La piscine et les conservatoires de danse et de musique lui ont été transférés dans ce cadre, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017<sup>41</sup>.

La communauté d'agglomération a, enfin, repris, à sa création, les compétences supplémentaires que détenaient les trois anciennes intercommunalités et en a adopté de nouvelles. Concernant Bruay-la-Buissière et selon la commune, ont été transférées les compétences « réalisation des diagnostics en archéologie préventive », « trames verte et bleue »<sup>42</sup>, « création, entretien et gestion d'infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ».

## 2.1.2 Les relations financières avec la CABBALR

La commune bénéficie d'une fiscalité reversée par et au titre de la CABBALR qui croît entre 2018 et 2021, pour atteindre près de 5,29 M€ en fin de période (soit une hausse brute de 6 %), au travers de divers produits financiers de la solidarité communautaire. Ceux-ci sont composés, pour près de 80 %, par l'attribution de compensation (AC), dotation financière versée par la CABBALR ayant pour but d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre les communes membres et l'EPCI.

L'AC était de 5,18 M€ en 2017 (avant le transfert de la piscine et du conservatoire) et est désormais de 4,27 M€. En 2018, elle s'est élevée à 4,03 M€ en raison d'un rappel de 233 857 € correspondant aux quatre mois de 2017 indûment versés à la commune, suite au transfert de compétences.

---

<sup>40</sup> Devenue obligatoire depuis.

<sup>41</sup> Le 1<sup>er</sup> septembre 2018, s'agissant du conservatoire de musique, dont l'évaluation des charges transférées par la CLECT (commission locale d'évaluation des charges transférées) du 30 novembre 2018 a été entérinée par délibération du 6 février 2019.

<sup>42</sup> Cf. articles L. 371-1 et R. 371-19 du code de l'environnement.

**Tableau n° 2 : Fiscalité reversée par et au titre de la CABBALR**

En €	2018	2019	2020	2021	VAM <sup>43</sup>
Attribution de compensation (AC) brute	4 032 026	4 265 883	4 265 883	4 265 883	1,9 %
+ dotation de solidarité communautaire (DSC) brute	329 852	557 041	328 961	487 513	13,9 %
+ fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	604 990	322 656	586 976	512 454	- 5,4 %
+ contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	21 102	21 118	21 118	21 118	0,0 %
= fiscalité reversée par et au titre de l'intercommunalité	4 987 970	5 166 698	5 202 938	5 286 968	2,0 %

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

La commune a, enfin, reçu de la CABBALR, au cours de la période, 0,16 M€ sur fonds de concours (soit 0,13 M€ en investissement et 32 000 € en fonctionnement).

## 2.2 Le SIVOM du Bruaysis

La population desservie par le SIVOM – qui regroupe aujourd’hui 26 communes – s’est contractée de 96 969 habitants à sa création, en 2015, à 93 001 habitants en 2021, suite au départ des communes de Gosnay (en 2017) et de Diéval (en 2019)<sup>44</sup>.

Bruay-la-Buissière est représentée au sein de l’organe délibérant du SIVOM par 12 délégués (nombre le plus important des communes membres). Elle ne dispose, à l’inverse, que d’un délégué au sein du bureau syndical.

Le SIVOM exerce aujourd’hui douze compétences<sup>45</sup> relevant du champ social (services à la personne) et du champ technique (service aux communes). Le nombre moyen de communes adhérentes est de 20 au pôle social et de 10 au pôle technique. Seules trois d’entre elles, dont Bruay-la-Buissière, adhèrent à toutes les compétences.

Enfin, la commune a adhéré, durant la période de contrôle, à plusieurs groupements de commande portés par le SIVOM.

<sup>43</sup> Variation annuelle moyenne.

<sup>44</sup> Bruay-la-Buissière y représente une part stable d’environ 24 %.

<sup>45</sup> L’exercice de la compétence en matière d’« emplois aidés » est exercé jusqu’au 31 décembre 2018.

## **2.2.1 L'exercice des compétences sur le territoire de la commune : une transparence à renforcer**

### 2.2.1.1 Les compétences relevant du champ social<sup>46</sup>

Les compétences exercées par le SIVOM pour la commune de Bruay-la-Buissière relèvent du service à vocation « enfance, santé et social » (service insertion solidarité – SIS, maison intercommunale de prévention et de promotion de la santé, relais petite enfance) et du service relevant du « bien vivre et bien vieillir à domicile » (aide et accompagnement à domicile – SAAD, repas à domicile, service de soins infirmiers à domicile – SSIAD).

Le SIVOM a exercé la compétence en matière d'« emplois aidés » jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2018 et celle relative à la « résidence autonomie » jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021, exclusivement pour trois établissements gérés par l'association Bruay-la-Buissière d'aides aux personnes âgées<sup>47</sup>.

Interrogée sur le service rendu à sa population, la commune a transmis les seuls éléments dont elle dit disposer, à savoir les rapports d'activité 2018, 2019 et 2020 du SIVOM<sup>48</sup>, qui n'apportent pas d'information précise à cet égard, sauf pour le SSIAD. Sollicité par le maire, le SIVOM a transmis un bilan d'activités 2021 à la commune par courrier du 10 mai 2022.

La commune déclare ignorer, également, l'articulation entre les missions exercées par le SIVOM et celles remplies, depuis 2017, par la CABBALR dans le cadre du centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

### 2.2.1.2 Les compétences relevant du champ technique

Le SIVOM exerce les compétences « balayage mécanisé des voiries », « entretien des espaces verts », « éclairage public » et « entretien et renouvellement des feux tricolores ».

La commune ne connaît toutefois pas le périmètre d'exercice des compétences en matière et d'« espaces verts » et de « balayage mécanisé des voiries », alors même que c'est à elle qu'il appartient – conformément aux statuts du SIVOM – de le déterminer par voie de délibération. Sollicitée par ailleurs sur la prestation réalisée sur son territoire dans le cadre de ces deux compétences, elle a transmis les mêmes rapports d'activité que pour les prestations relevant du champ social, ainsi que le détail de sa participation à la compétence en matière d'« espaces verts » pour 2020.

L'exercice des compétences dans ces deux domaines fait l'objet de nombreux échanges avec le SIVOM depuis août 2021, la commune ayant entrepris de clarifier leurs relations. Faute de résultats satisfaisants, elle a récemment saisi la préfecture du Pas-de-Calais, qui lui a précisé ne pas disposer de la liste des terrains transférés et de délibération sur les coefficients de complexité appliqués.

La chambre encourage donc la commune à poursuivre son travail de clarification des conditions d'exercice des compétences transférées.

---

<sup>46</sup> Le SIVOM exerce la compétence de gestion d'EHPAD mais aucun n'est situé sur le territoire de la commune.

<sup>47</sup> La résidence autonomie « Les Flandres » a fermé quant à elle le 1<sup>er</sup> mars 2020.

<sup>48</sup> Seul le rapport d'activité 2020 du SIVOM est accessible sur le site internet de la commune.

## 2.2.2 La contribution financière de la commune

Conformément aux statuts du SIVOM, la participation des communes adhérentes comprend trois contributions distinctes, respectivement pour l'administration générale, pour le pôle social et pour le pôle technique. Toutes les communes adhèrent aux frais d'administration générale, qui représentent 23 % des contributions générales. 20 communes adhèrent en moyenne aux compétences sociales (27 % des contributions générales) et 10 au pôle technique (50 % des contributions générales).

Bruay-la-Buissière est le principal contributeur financier du SIVOM, pour un montant total de 1,4 M€ en 2020, représentant 36 % de la contribution globale des communes, réparti de manière stable entre compétences techniques (58 %), compétences sociales (24 %) et frais d'administration générale (18 %). En 2022, la contribution de la commune pour l'entretien des espaces verts est fixée à 0,35 M€ et à 0,11 M€ pour le balayage mécanisé des voiries.

Une révision des modalités de contribution des membres (cf. *infra*) pour les frais d'administration générale et du pôle social a été adoptée par le conseil municipal le 6 février 2019. Les modifications opérées poursuivent un objectif de solidarité entre les grandes et les petites communes (par la prise en compte des strates de population, du potentiel fiscal des communes) et d'équité (par la prise en compte de l'activité et du service rendu). La contribution de la commune aux frais d'administration générale a ainsi augmenté de 20 % en 2019 pour atteindre 0,25 M€, passant de 24 % à 29 % en part relative. Celle aux frais des compétences du pôle social a, par contre, diminué de 9 % en 2019, pour atteindre 0,36 M€, en raison de la baisse d'activité du pôle social ; la part de la commune est passée de 31,5 % à 32,8 % en 2019.

La chambre observe qu'aucune présentation n'a été faite, en séance du conseil municipal, de l'impact financier de ces évolutions, ce qui serait de nature à une bonne compréhension des élus sur ce dossier.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'action de la commune s'articule, sur son territoire, avec celle de la CABBALR (dont elle est membre) et celle du SIVOM du Bruaysis, dont elle adhère à toutes les compétences depuis sa création et en est le principal contributeur (à hauteur de 36 % et pour un montant de 1,4 M€ en 2020).*

*La révision des barèmes de contribution de ce dernier – entreprise en 2019, pour une meilleure solidarité – a entraîné une hausse de 20 % de la participation de la collectivité aux frais généraux, pour atteindre 0,25 M€.*

*Consciente de la nécessité d'une meilleure coordination et d'une transparence accrue des interventions conduites, la commune s'est rapprochée en 2021 du SIVOM, sans résultat probant à ce jour, afin d'opérer un travail de clarification juridique du transfert des compétences techniques, de leur exercice et de sa contribution financière.*

---

### **3 LA QUALITE DES INFORMATIONS BUDGETAIRES ET LA FIABILITE DES COMPTES**

#### **3.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable**

##### **3.1.1 Une architecture budgétaire composée du seul budget principal**

La commune a procédé, lors du conseil municipal du 21 décembre 2018, à la clôture de quatre budgets annexes qui étaient inactifs<sup>49</sup> et de trois autres lors du conseil municipal du 31 décembre 2021<sup>50</sup>. Leurs excédents cumulés ont été repris au budget principal. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, la comptabilité de la commune est constituée uniquement d'un budget principal.

##### **3.1.2 Une information budgétaire qui reste perfectible**

Conformément aux dispositions de l'article L 2312-1 du CGCT, la commune organise un débat d'orientation budgétaire dans le délai de deux mois précédant le vote du budget, sur la base d'un rapport détaillé.

Si la présentation des rapports d'orientation budgétaire (ROB) s'est globalement améliorée suite au précédent rapport de la chambre, certains éléments permettant d'évaluer le niveau prévisionnel d'épargne brute, d'épargne nette et d'endettement à la fin de l'exercice continuent de manquer.

Ainsi, le ROB perdu en précisions, notamment sur le détail des recettes et des dépenses de fonctionnement pour l'exercice en cours. De même, comme la chambre l'avait relevé dans son précédent rapport, il ne présente pas l'évolution prévisionnelle des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice en cours, alors même qu'en 2021 et 2022, des choix significatifs ont été faits par la commune (démutualisation des services fonctionnels avec le SIVOM et la création du service de police municipale).

La présentation des engagements pluriannuels fait, pour sa part, référence à un plan pluriannuel d'investissement (PPI) qui ne correspond pas à un véritable outil de pilotage (cf. *infra*), dès lors qu'il ne comporte pas de données précises par opération, ni quant à l'impact des dépenses envisagées sur celles de fonctionnement.

Pourtant, une gestion des investissements par autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)<sup>51</sup> a été mise en place en 2019 (cf. *infra*), à laquelle les rapports suivants ne font toutefois pas référence.

---

<sup>49</sup> Budgets annexes concernant deux anciennes ZAC, l'opération du quartier Loubet et une opération diffuse de promotion immobilière.

<sup>50</sup> Budgets annexes de la commune associée de Labuissière, de locations de salles et de locations immobilières.

<sup>51</sup> Cf. article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales.

Les états annexés au budget primitif et au compte administratif sont, pour l'essentiel, correctement renseignés et conformes aux maquettes budgétaires prévues par l'instruction M14. Concernant l'annexe sur les concours attribués à des tiers, les aides en nature ne sont toutefois, ni valorisées, ni évaluées.

Conformément à l'article L. 2121-25 du CGCT, la commune publie, sur son site internet, les comptes-rendus des conseils municipaux. Elle met également en ligne le rapport préalable au débat d'orientation budgétaire et réalise, au sein de son magazine municipal en ligne (« BLB le Mag »), une présentation synthétique de son budget.

En revanche, elle ne rendait pas – jusqu'à réception des observations provisoires de la chambre – accessibles, sous forme électronique, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 € conclues avec des associations, en application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000<sup>52</sup> et du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017<sup>53</sup>.

Enfin, et conformément aux dispositions de l'article L. 2311-1-2 du CGCT, la commune présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sur son territoire, préalablement aux débats sur le projet de budget. Un plan d'action 2021-2023 a été mis en place et a fait l'objet d'un premier rapport, fin décembre 2021.

Dans le cadre de la contradiction avec la chambre, le maire indique que l'information budgétaire sera complétée lors du prochain rapport d'orientation budgétaire avec notamment le niveau d'épargne brute et nette et l'endettement, et que le conseil municipal sera appelé à délibérer un plan pluriannuel de fonctionnement et d'investissement.

### **3.1.3 La sincérité des prévisions budgétaires à renforcer**

En l'absence de tout « reste à réaliser » déclaré, les taux de réalisation de la section de fonctionnement atteignent, en moyenne, 100 % pour les recettes et 94 % pour les dépenses.

L'examen des comptes montre que la collectivité procède chaque année à des rattachements de produits et de charges en fonctionnement. Le processus semble toutefois perfectible : en moyenne, sur la période, 7 % des rattachements en dépenses correspondent en réalité à des reports, c'est-à-dire à des engagements réalisés dans l'année mais qui n'ont pas été suivis d'effets et pour lesquels aucune facture ne risque donc d'arriver. Ces engagements devraient normalement être soldés.

La commune indique avoir conscience de ce point d'amélioration, qui reflète le défaut de communication entre le service financier et ceux effectuant des engagements juridiques. Elle passe d'ailleurs chaque année une écriture de régularisation (titres en produits exceptionnels) pour reprendre les rattachements non suivis d'effet.

En réponse à la chambre, le maire indique que la mise en place de nouvelles procédures de contrôle tout au long de l'année devrait permettre d'améliorer les écritures de report.

Pour leur part, les taux de réalisation de la section d'investissement, restes à réaliser inclus, sont en moyenne de 87 % pour les dépenses et 84 % pour les recettes.

<sup>52</sup> Modifiée par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

<sup>53</sup> Relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

**Tableau n° 3 : Taux de réalisation des prévisions budgétaires en investissement– budget principal**

En €	INVESTISSEMENT (réel)							
	DÉPENSES				RECETTES			
	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P
<b>2018</b>	13 216 659	8 711 392	2 773 973	86,9 %	9 724 664	8 615 856	453 924	93,3 %
<b>2019</b>	13 881 340	8 833 820	3 004 870	85,3 %	8 426 961	7 620 917	1 512 109	108,4 %
<b>2020</b>	12 343 677	8 338 392	2 748 012	89,8 %	7 614 117	5 132 794	1 191 413	83,1 %
<b>2021</b>	15 594 695	9 158 981	4 296 183	86,3 %	12 676 565	5 541 601	1 024 746	51,8 %
	MOYENNE			87,1 %	MOYENNE			84,1 %

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

En moyenne, sur la période, les produits des cessions d'immobilisation ne sont réalisés qu'à 44 % des prévisions, pourcentage pouvant descendre jusqu'à 7 %. Ce constat semble résulter, là aussi, d'un manque de coordination entre les services concernés (financier et urbanisme), la réalisation effective de certaines cessions au cours de l'exercice s'avérant parfois tout à fait improbable.

Ces faibles niveaux d'exécution, déjà observés lors du précédent contrôle de la chambre (moyenne de 12 %), peuvent mettre en doute la réalité des inscriptions budgétaires et, de ce fait, l'équilibre réel du budget au sens de l'article L. 1612-4 du CGCT. Les prévisions budgétaires des cessions doivent être sincères, c'est à dire justifiées par des documents (comme des promesses d'achat) permettant d'établir la probabilité effective d'une réalisation au cours de l'exercice.

La chambre invite donc la commune à améliorer le taux d'exécution des cessions immobilières, dans un souci de sincérité des inscriptions budgétaires.

En réponse, le maire s'engage à n'inscrire au budget que les recettes prévisionnelles des cessions dont les conditions suspensives des compromis seront levées.

**Tableau n° 4 : Exécution des cessions d'immobilisation**

En €	Prévisions	Réalisations	Cessions non régularisées sur compte d'attente	Taux d'exécution
2018	1 094 678	420 581		38 %
2019	950 000	885 000	70 000	101 %
2020	793 000	0	228 160	29 %
2021	880 900	62 300		7 %
Taux moyen d'exécution sur la période				44 %

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

Suite au précédent rapport de la chambre et comme indiqué précédemment, la commune a mis en place, à partir de 2019, une gestion prospective de certains de ses investissements (une

vingtaine d'opérations) sous forme d'AP/CP<sup>54</sup>. Aucune nouvelle AP/CP n'a par ailleurs été prise les années suivantes.

Le suivi de cette gestion apparaît nettement perfectible. Il est en effet assuré à l'aide d'un simple tableur, et souffre d'un manque de formation du personnel du service financier à l'utilisation du logiciel métier, ce qui augmente le risque d'erreurs.

La chambre rappelle à la commune que ce mode de gestion sous AP/CP est un aménagement au principe d'annualité budgétaire, permettant notamment de ne pas faire supporter au budget d'un exercice donné l'intégralité d'une dépense pluriannuelle<sup>55</sup>. Seules, en effet, les dépenses à payer au cours de l'exercice sont alors retracées au budget.

En réponse et face à ces constats, le maire indique sa volonté d'abandonner toute gestion de ses investissements en AP/CP. La chambre attire son attention sur le fait qu'il devra, dès lors, engager la totalité du montant des marchés d'investissement au moment de leur signature.

### 3.1.4 Un délai global moyen de paiement : une amélioration à poursuivre

Le délai global de paiement doit s'établir à 30 jours depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010 (20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable public). Au cas d'espèce, le délai moyen annuel de la commune est en amélioration (il est passé de 70,6 jours en 2018 à 45,8 jours en 2021) mais reste supérieur au délai précité.

Alors qu'en 2018, seules 24 % des factures étaient payées dans les 20 jours impartis, elles en représentent 69 % en 2021. Néanmoins, il reste encore plus de 30 % des factures mandatées au-delà de 20 jours, dont 13 % avec un délai de plus de 40 jours.

**Tableau n° 5 : Évolution du DGP (partie commune délai légal 20 jours)**

	2018		2019		2020		2021	
	Nb factures	%						
DGP entre 1 et 20 j.	1 096	24 %	1 214	29 %	1 662	51 %	2 699	69 %
De 21 à 40 jours	1 489	33 %	1 670	40 %	930	29 %	736	19 %
Plus de 40 jours	1 927	43 %	1 255	30 %	668	20 %	493	13 %
<b>Total général*</b>	<b>4 512</b>	<b>100 %</b>	<b>4 139</b>	<b>100 %</b>	<b>3 260</b>	<b>100 %</b>	<b>3 928</b>	<b>100 %</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des extractions transmises par la commune.

\*Hors factures avec des valeurs aberrantes dans les tables transmises (DGP négatif ou absence de date de mandatement)

Le montant annuel des intérêts moratoires payés par la commune aux entreprises concernées est très faible au regard du délai constaté (en moyenne de 540 €/an sur la période). La chambre rappelle que la liquidation des intérêts moratoires est d'ordre public, quand bien

<sup>54</sup> Les AP ont été délibérées le 21 décembre 2018 et les CP du premier exercice le 11 avril 2019, à l'occasion de l'adoption du budget primitif.

<sup>55</sup> En cas contraire, la totalité du montant des marchés d'investissement doit être engagée au moment de leur signature.

même la commune entretiendrait de bonnes relations avec ses prestataires et fournisseurs. Celle-ci est tenue d'y procéder, sans avoir à y être invitée par les créanciers concernés, ni par le comptable public.

Ces délais ne sont pas liés à des problèmes de trésorerie. En revanche, les restitutions de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) du comptable public mettent en évidence une certaine disparité du nombre de mandats émis chaque mois, ce qui contribue pour partie à l'allongement des délais, compte tenu du volume des dépenses à traiter par la trésorerie.

De même, les bordereaux ne sont toujours pas dématérialisés. Outre que cette dématérialisation contribue à la fluidité des échanges et des traitements, elle est surtout obligatoire depuis 2019 pour les communes de plus de 10 000 habitants<sup>56</sup>. Son absence à Bruay-la-Buissière résulte, pour partie, du retard pris dans la mise en œuvre des projets informatiques.

Dans sa réponse à la chambre, la commune indique avoir rappelé les règles et fixé des consignes par note de service. Elle ajoute que la modernisation de son parc informatique et le lancement d'un audit interne en octobre 2022 permettront d'accélérer ses rapports financiers avec le comptable public.

Enfin, les procédures de traitement des factures sont perfectibles. Un système dit de « *workflow*<sup>57</sup> » pourrait permettre d'éviter la « rematérialisation » de certains documents qui seraient alors directement visés, de façon dématérialisée, dans logiciel financier. Selon la commune, ce type de solution est à l'étude et sera mis en place dans les prochains mois.

<p><b>Rappel au droit unique : mettre en place la dématérialisation des bordereaux transmis au comptable public, conformément à l'article L. 1617-6 du CGCT.</b></p>
--

Dans sa réponse à la chambre, le maire précise que la dématérialisation complète sera effective au premier semestre 2023.

### 3.2 Une fiabilité des comptes perfectible

La fiabilité des comptes est garante de l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une collectivité. Son examen a pour objet de s'assurer que l'assemblée délibérante bénéficie d'informations fiables lui permettant, au besoin, d'orienter la politique mise en œuvre et d'en modifier, le cas échéant, les équilibres et les priorités.

---

<sup>56</sup> Cf. article L. 1617-6 du CGCT.

<sup>57</sup> On appelle « *workflow* » la modélisation et la gestion informatique de l'ensemble des tâches à accomplir et des différents acteurs impliqués dans la réalisation d'un processus métier. Elles permettent d'améliorer l'efficacité des circuits de validation.

### 3.2.1 Un suivi du patrimoine communal à fiabiliser

La responsabilité du suivi du patrimoine incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement exhaustif des biens et de leur identification, par la tenue d'un inventaire physique et comptable. Le second est responsable de l'enregistrement comptable des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire physique et comptable de l'ordonnateur doit être concordant avec l'état de l'actif du comptable public.

En l'espèce, les valeurs nettes comptables au 31 décembre 2021, reprises sur l'état de l'actif (232 266 344 €) et l'inventaire (218 846 710 €), présentent une concordance à 94 %, avec une différence s'élevant à 13 M€. Les comptes 213 (constructions) et 215 (installations et réseaux de voiries) concentrent les écarts les plus significatifs. La chambre avait déjà observé cette non-conformité dans son précédent rapport<sup>58</sup>.

La commune convient qu'elle doit entamer rapidement ce travail de fiabilisation de son inventaire, en lien avec le comptable public, notamment en vue de son passage en comptabilité budgétaire et comptable M57<sup>59</sup>, prévu en 2024.

**Recommandation n° 1 : mettre en cohérence l'inventaire et l'état de l'actif en se rapprochant du comptable public, afin de disposer d'un état fiable du patrimoine communal.**

### 3.2.2 Les principaux comptes à apurer

La chambre constate que plusieurs comptes, qui devraient être régulièrement apurés, ne le sont pas, comme le compte 203 (frais d'études, de recherche et de développement et frais d'insertion) – en augmentation constante depuis 2018 –, dont le solde débiteur au 31 décembre 2021 s'élève à 0,82 M€, ou le compte 238 (avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles), dont le solde s'élève à 1,02 M€ en 2021. Ces montants, dont l'origine peut se révéler ancienne, témoigne d'une difficulté dans le suivi financier d'opérations de commande publique.

Par ailleurs, la balance des comptes indique la présence de montants significatifs en attente de régularisation au 31 décembre 2021 sur certains comptes<sup>60</sup>, concernant principalement des produits de cession, en raison de l'absence de « fiches inventaire » les concernant<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Au 31 décembre 2016, l'inventaire et l'actif se correspondaient à 95 %, avec un écart de 8,87 M€.

<sup>59</sup> Applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs.

<sup>60</sup> Comptes 47171 (recettes relevé banque de France - hors Héra) pour un solde créditeur de 40 000 € et 4718 (autres recettes à régulariser) pour un solde créditeur de 0,41 M€.

<sup>61</sup> Deux cessions de 2017 (de 40 000 € et 86 000 €), une cession de 2019 (de 70 000 €), quatre cessions de 2020 (3 800 €, 189 000 €, 18 900 € et 16 459,50 €).

La chambre invite la commune à apurer ces comptes afin de fiabiliser son actif.

### 3.2.3 Des soldes d'opérations sous mandats non identifiés

Une collectivité peut intervenir pour le compte d'une autre dans la réalisation d'un ouvrage. Elle est alors amenée à agir, soit dans le cadre d'un mandat qui lui est donné, soit en lieu et place d'un tiers défaillant (article L. 2213-25 du CGCT).

Certaines règles et principes comptables doivent être respectés<sup>62</sup>. Si des opérations ne sont pas équilibrées, cela signifie que la commune mandataire prend en charge, dans ses finances propres, le déficit de l'opération en subventionnant le service ou l'investissement. À défaut d'être prévu dans la convention, une délibération doit déterminer ce mode exceptionnel de financement (les dépenses considérées ne ressortissant pas de l'intérêt communal de la collectivité mandataire).

Au cas d'espèce, les comptes d'opérations sous mandat de la commune comportent des montants non soldés depuis de nombreuses années. En particulier, une opération enregistrée au compte 4582-01 (opérations sous mandat – recettes) – déjà identifiée lors du précédent contrôle de la chambre – est créditée à hauteur de 1,24 M€, sans aucune dépense équivalente rattachée<sup>63</sup>. Un tel solde non apuré pourrait représenter une charge pour la commune si le mandant venait à en réclamer le remboursement. Aucune provision pour charge n'a pourtant été envisagée par la commune.

<b>Recommandation n° 2 : régulariser les opérations sous mandat afin de fiabiliser l'actif de la commune.</b>
---

Le maire signale, en réponse à la chambre, qu'un travail de régularisation a été entamé en 2019 mais n'a pas abouti, et que dans le cadre de l'analyse et du travail de fiabilisation des comptes, ces opérations sous mandats non identifiées seront réétudiées et intégrées aux écritures du budget.

---

<sup>62</sup> En particulier : le bon suivi des paiements d'avances ou d'acomptes, l'assurance de l'équilibre financier des opérations réalisées pour le compte d'un tiers (par remboursement de ce dernier), l'autorisation des opérations (qui ne sont pas d'intérêt local pour la commune mandante) par l'assemblée délibérante et la bonne information de celle-ci et l'apurement des opérations avec, *in fine*, l'absence de soldes injustifiés.

<sup>63</sup> Il pourrait s'agir, selon la commune, d'une opération réalisée avec le SIVOM pour laquelle la régularisation n'avait toujours pas été faite.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'amélioration de la qualité de l'information budgétaire et comptable auprès de l'assemblée délibérante et des citoyens doit se poursuivre, notamment concernant l'évolution des effectifs et la planification des investissements.*

*La commune a mis en place des autorisations de programme à compter de 2019 afin d'améliorer la programmation pluriannuelle des investissements. Face aux difficultés rencontrées pour leur gestion, le maire a indiqué, dans sa réponse, sa volonté de les abandonner. La chambre observe que la collectivité devra, dans ce cas, engager la totalité du montant des marchés d'investissement au moment de leur signature. Les produits des cessions d'immobilisations doivent, par ailleurs, être inscrits en tenant compte de leur échéance la plus probable, et ce afin de renforcer la sincérité des prévisions budgétaires. Le délai global de paiement, bien qu'en amélioration, reste supérieur à la limite réglementaire de 30 jours.*

*La chambre invite la commune à poursuivre l'organisation de la fonction financière, au travers notamment d'une coordination accrue entre le service concerné et les services techniques et de la montée générale en compétence sur l'utilisation du système d'information financier.*

*Elle lui recommande, afin de fiabiliser ses comptes, d'une part, de mettre en cohérence son inventaire avec l'état de l'actif tenu par le comptable public et, d'autre part, de régulariser les opérations sous mandat non soldées.*

---

## 4 LA SITUATION FINANCIERE

### 4.1 L'analyse financière rétrospective 2018-2021

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

- consolidation du budget principal et des budgets annexes, avec notamment pour caractéristique de neutraliser l'atténuation de produits (compte 748 – autres attributions et participation) destinée au financement du budget annexe relatif à la commune associée de La Buissière et d'ajouter, au budget principal, les produits d'exploitation des budgets annexes « location de salle » et « location immobilière », en neutralisant les transferts d'excédents réalisés entre ces budgets annexes et le budget principal (120 000 € en 2019) ;
- neutralisation des charges et recettes exceptionnelles, liées à l'incendie de l'hôtel de ville<sup>64</sup> : la reconstruction de ce dernier a, en effet, engendré des dépenses importantes sur le chapitre des charges à caractère général (compte 615221 – entretien et réparations sur bâtiments publics), conformément aux principes de la nomenclature M14, suite à la destruction partielle d'une immobilisation sinistrée ;
- retraitement des atténuations de charges : les recettes provenant du remboursement de l'assurance de la commune pour les absences de personnel ont été imputées en 2018 et une partie de 2019 en atténuations de charges (compte 6419 – remboursements sur rémunérations du personnel). Courant 2019, à la demande du comptable public, ces recettes ont été imputées sur le compte 7788 (produits exceptionnels divers). Afin de disposer d'une évolution cohérente des charges nettes de personnel et d'une permanence des méthodes dans l'analyse financière, les produits de l'assurance affectés au compte 6419 en 2018 et 2019 (respectivement 469 797 € et 27 966 €) ont donc été transférés dans les produits exceptionnels (compte 7788).

---

<sup>64</sup> En dépenses, pour 835 655,15 € en 2018, 1 524 241,79 € en 2020 et 2 808 138,42 € en 2021. En recettes, pour 300 000 € en 2017 et 4 510 351 € en 2020.

## 4.1.1 Situation générale

Tableau n° 6 : Analyse financière synthétique 2018-2021 – budgets consolidés

	En €	2018	2019	2020	2021
<b>1</b>	<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>33 239 495</b>	<b>33 827 098</b>	<b>32 907 728</b>	<b>33 508 603</b>
<b>2</b>	<b>Produits de gestion (y compris production immobilisée, travaux en régie)</b>	<b>30 992 554</b>	<b>31 178 093</b>	<b>31 276 532</b>	<b>32 243 151</b>
3	<i>Dont recettes de la fiscalité locale</i>	<i>11 892 702</i>	<i>11 969 826</i>	<i>12 309 578</i>	<i>12 920 085</i>
4	<i>Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État</i>	<i>4 987 970</i>	<i>5 166 698</i>	<i>5 202 938</i>	<i>5 286 968</i>
5	<i>Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État</i>	<i>11 192 643</i>	<i>11 378 649</i>	<i>11 556 421</i>	<i>11 710 310</i>
6	<i>Dont autres dotations et participations</i>	<i>1 342 849</i>	<i>1 004 815</i>	<i>1 000 228</i>	<i>931 459</i>
<b>7</b>	<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>29 797 694</b>	<b>28 762 778</b>	<b>27 801 966</b>	<b>28 014 057</b>
<b>8</b>	<b>Charges de gestion</b>	<b>27 436 329</b>	<b>26 585 244</b>	<b>25 620 309</b>	<b>26 611 974</b>
9	Dont charges à caractère général <sup>65</sup>	5 734 318	5 857 905	5 534 135	6 460 218
10	<i>Dont charges nettes de personnel (y compris atténuations de charges)</i>	<i>16 308 593</i>	<i>15 426 485</i>	<i>14 707 953</i>	<i>15 053 746</i>
11	<i>Dont subventions de fonctionnement aux pers. de droit privé</i>	<i>2 011 278</i>	<i>1 751 184</i>	<i>1 753 821</i>	<i>1 589 676</i>
12	Résultat financier	- 974 870	- 772 512	- 792 514	- 653 781
13	Autres produits et charges exceptionnels réels ( <i>hors cessions</i> )	1 552 314	795 036	767 343	1 034 445
14	Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	341 843	169 700	366 843	267 843
15	Solde des opérations d'aménagement de terrains (ou +/- valeurs de cessions de stocks)	- 623 033	- 130 885	- 95 580	- 106 066
<b>16</b>	<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>3 168 793</b>	<b>4 314 787</b>	<b>5 168 629</b>	<b>5 637 932</b>
17	Annuité en capital de la dette	4 422 334	4 477 956	3 788 070	3 693 645
<b>18</b>	<b>Capacité d'autofinancement nette</b>	<b>- 1 253 541</b>	<b>- 163 169</b>	<b>1 380 559</b>	<b>1 944 287</b>
19	Recettes d'investissement hors emprunt ( <i>y compris cessions</i> )	<b>2 991 702</b>	<b>2 271 255</b>	<b>1 926 690</b>	<b>2 103 375</b>
<b>20</b>	<b>Financement propre disponible</b>	<b>1 738 162</b>	<b>2 108 086</b>	<b>3 307 249</b>	<b>4 047 662</b>
21	Dépenses d'équipement (y compris tvx en régie)	4 482 362	4 453 204	4 613 189	5 670 500
22	Nouveaux emprunts de l'année	3 052 281	3 000 000	2 149 706	3 500 000
23	Encours de dette du budget au 31/12 <sup>66</sup>	36 322 797	34 639 071	32 151 405	31 957 761
<b>24</b>	<b>Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP)</b>	<b>11,5</b>	<b>8</b>	<b>6,2</b>	<b>5,7</b>

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

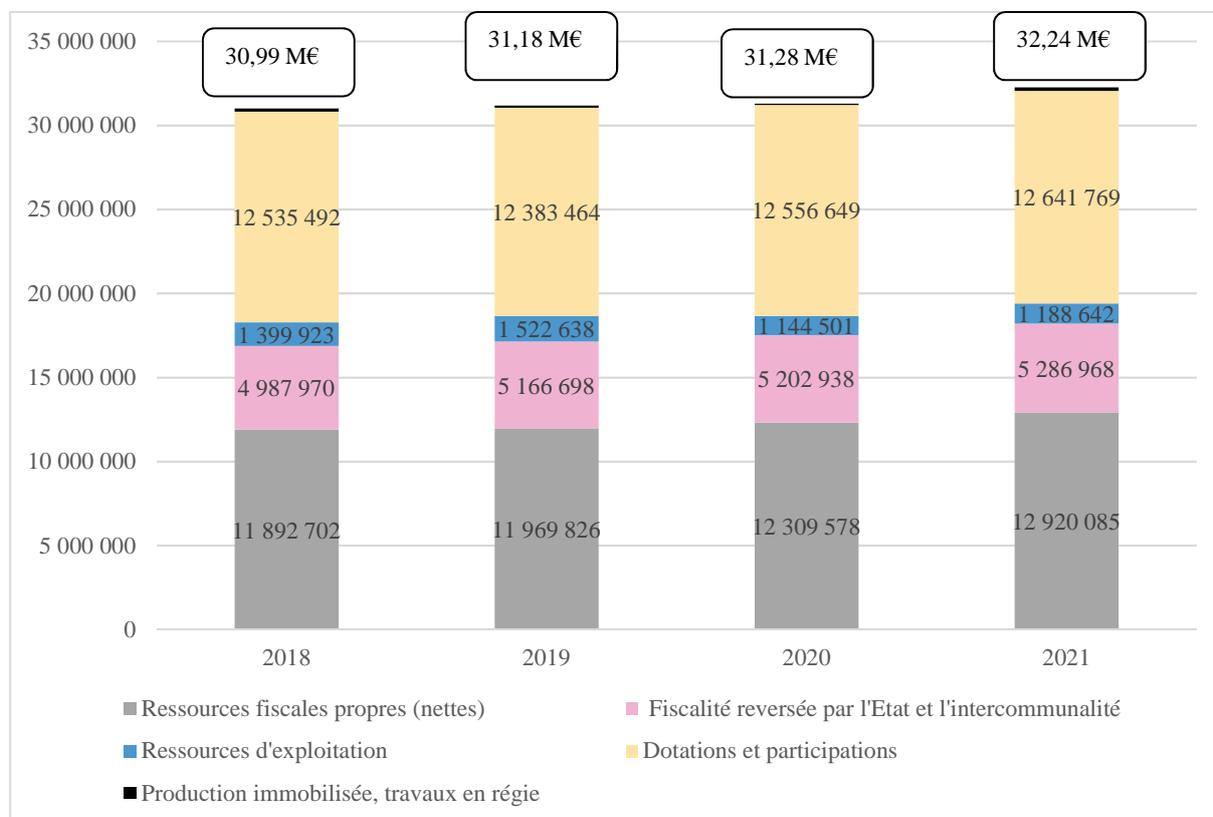
La situation financière s'améliore entre 2018 et 2021 : les produits de gestion ont augmenté (+ 1,3 % en moyenne annuelle), alors que les charges de gestion ont diminué (- 1 % en moyenne annuelle). La capacité d'autofinancement (CAF) brute est, ainsi, en hausse, passant de 3,17 M€ à 5,64 M€. Combinée à la diminution de la dette, son évolution a contribué à améliorer la capacité de désendettement sur la période (de 11,5 à 5,7 années).

<sup>65</sup> Hors compte 605.

<sup>66</sup> Conformément aux méthodes appliquées par les juridictions financières, l'encours de dette correspond au compte 16 (hors compte 1688 « intérêts courus »).

#### 4.1.2 Une augmentation des produits de gestion

Graphique n° 1 : Les produits de gestion\* - 2018-2021



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

\*Pour rappel, hors 7551 du budget principal (versement excédent budget annexe).

Les produits de gestion, qui atteignent 32,24 M€ en 2021, sont constitués, sur la période, de 39 % de ressources fiscales propres, de 40 % de dotations et participations, de 16 % de fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité et de 4 % de ressources d'exploitation. Ils augmentent de 4 % en quatre ans, plus particulièrement en 2021 (+ 3 %).

##### 4.1.2.1 Les ressources fiscales propres

Le produit des impôts locaux augmente de 8,6 % depuis 2018, pour atteindre 12,92 M€ en 2021, soit une progression moyenne de 2,8 % par an. Les impôts locaux perçus sur la période contrôlée, en moyenne de 720 € par habitant/an, sont inférieurs aux moyennes de la strate<sup>67</sup> au niveau national (833 €/habitant), régional (763 €/habitant) et départemental (808 €/habitant)<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

<sup>68</sup> Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales – data.ofgl

Les taux sont restés stables ; 19,12 % pour la taxe d'habitation, 37,08 % pour la taxe sur le foncier non bâti et 38,9 % pour la taxe sur le foncier bâti. Ce dernier est toutefois nettement supérieur à la moyenne nationale de la strate (23,46 % en 2020). Le taux de taxe d'habitation se situe, par contre, au même niveau.

La progression des ressources fiscales propres a été portée par les revalorisations forfaitaires<sup>69</sup> et par la variation physique des bases. D'après la DGCL<sup>70</sup>, les bases de la taxe d'habitation augmentent de 4,7 % entre 2018 et 2020 et celles de la taxe sur le foncier bâti de 5,2 %<sup>71</sup>. La commune présente des bases par habitant inférieures de près de 50 % à la moyenne nationale de la strate<sup>72</sup> ce qui contribue à expliquer qu'elle perçoit moins d'impôts locaux que les communes de taille équivalente.

#### 4.1.2.2 Les dotations et participations

Les dotations et participations sont composées à 93 % par la dotation globale de fonctionnement (DGF). Celle-ci a augmenté de 4,6 %, passant de 11,19 M€ en 2018 à 11,71 M€ en 2021. Le niveau de la DGF, de 519 €/habitant<sup>73</sup> en 2020, est nettement supérieur à la moyenne de la strate au niveau national (201 €/habitant), régional (330 €/habitant) et départemental (388 €/habitant)<sup>74</sup>.

#### 4.1.2.3 La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité (cf. 2.1.2)

La commune bénéficie d'une fiscalité reversée par et au titre de la CABBALR qui est croissante depuis 2018, pour atteindre 5,29 M€ en fin de période, soit une hausse de 6 %. La dotation de solidarité communautaire (DSC) a, dans le même temps, augmenté de 14 %.

#### 4.1.2.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, en hausse de près de 9 % en 2019 pour atteindre 1,52 M€, ont chuté de 25 % en 2020, en lien avec la crise sanitaire. Les principales baisses portent sur les redevances et droits des services à caractère culturel, social, scolaire et périscolaire, ainsi que sur les revenus des immeubles.

La croissance de 2019 s'expliquait, en partie, par une régularisation des remboursements des mises à disposition de personnel, en particulier auprès du SIVOM du Bruaysis (0,13 M€ en 2019). La légère hausse des ressources d'exploitation constatée en 2021 n'a pas permis d'atteindre les niveaux de 2018.

---

<sup>69</sup> Chaque année avec les lois de finances avec une revalorisation forfaitaire jusqu'en 2017 et depuis 2018 indexée. Depuis 2018, les bases locatives ont été revalorisées avec l'indexation sur un coefficient forfaitaire : + 1,1 % en 2018, + 2,2 % en 2019, + 1,2 % en 2020 et + 0,2 % en 2021.

<sup>70</sup> Direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur et des Outre-mer).

<sup>71</sup> Entre 2018 et 2020, les bases de la TH sont passées de 15,91 M€ à 16,66 M€ et celles de la TFB de 19,69 M€ à 20,72 M€ - Source DGCL.

<sup>72</sup> En 2020, les bases locatives de la TH et de la TF en € par habitant sont respectivement de 748 € et 930 € à Bruay-la-Buissière alors que la moyenne nationale est de 1 489 € et 1 495 €.

<sup>73</sup> Source : données 2020 de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

<sup>74</sup> Communes de 20 000 à 50 000 habitants. Source : données 2020 de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

### 4.1.3 Une baisse des charges de gestion

Tableau n° 7 : Évolution des charges « courantes » - budgets consolidés

En €	2018	2019	2020	2021	VAM <sup>75</sup>
Charge à caractère général (avec neutralisation des travaux de reconstruction HDV suite incendie)	5 734 318	5 857 905	5 534 135	6 460 218	4,1 %
+ Charges nettes de personnel (y compris atténuations de charges)	16 308 593	15 426 485	14 707 953	15 053 746	- 2,6 %
+ Subventions de fonctionnement	3 481 988	3 347 184	3 526 371	3 292 676	- 1,8 %
+ Autres charges de gestion	1 911 429	1 953 669	1 851 850	1 805 334	- 1,9 %
<b>= Charges de gestion (avec retraitement tx HDV)</b>	<b>27 436 329</b>	<b>26 585 244</b>	<b>25 620 309</b>	<b>26 611 974</b>	<b>- 1,0 %</b>
+ Charges d'intérêt et pertes de change	974 984	772 626	792 516	653 885	- 12,5 %
<b>= Charges courantes (avec retraitement tx HDV)</b>	<b>28 411 313</b>	<b>27 357 870</b>	<b>26 412 825</b>	<b>27 265 859</b>	<b>- 1,4 %</b>
Charges de personnel / charges courantes (avec neutralisation des tx HDV)	57,40 %	56,39 %	55,68 %	55,21 %	- 1,3 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la commune, après retraitement des atténuations de charges.

Les charges courantes de gestion sont composées, en moyenne, de 56 % de charges de personnel, de 21,5 % de charges à caractère général, de 12,5 % de subventions de fonctionnement, de 3 % de charges d'intérêt et de 7 % d'autres charges de gestion. Elles diminuent de 4 % entre 2018 et 2021 (-1,4 % par an en moyenne), en raison d'une baisse sur l'ensemble des chapitres de dépenses, excepté les charges à caractère général.

Après une relative stabilité entre 2018-2020 (5,71 M€ en moyenne), les charges à caractère général ont augmenté de 13 % en 2021 par rapport à la moyenne 2018-2020 pour atteindre 6,46 M€<sup>76</sup>. Cette hausse s'explique par la reprise de certaines dépenses qui avaient fortement chuté avec la crise sanitaire et par l'augmentation de certains postes<sup>77</sup>.

En lien avec la baisse régulière des effectifs d'environ 10 % entre 2018 et 2020 (cf. *supra*), les charges de personnel diminuent de 5,4 % sur la même période, passant de 16,31 M€ à 14,07 M€ (elles s'élevaient en moyenne à 17,5 M€ en 2016-2017). La forte baisse entre 2017 et 2019 est liée à des transferts de compétence à la CABBALR (« piscines » au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et conservatoire de musique au 1<sup>er</sup> septembre 2017). La commune explique également la baisse entre 2018 et 2019 par la fin des temps d'activités périscolaires (« TAP ») et entre 2019 et 2020, par la politique de gestion de la masse salariale, notamment à travers le non remplacement systématique des départs à la retraite.

<sup>75</sup> Variation annuelle moyenne.

<sup>76</sup> En tenant compte des travaux de l'hôtel de ville, la hausse est de 43 %. La commune a, en effet, dépensé 0,84 M€ en 2018, 1,52 M€ en 2020 et 2,81 M€ en 2021 pour les réparations concernées (compte 615221).

<sup>77</sup> Formation et vêtements de travail (en lien avec police municipale), rémunérations d'intermédiaires et honoraires divers (recours à des spécialistes pour du conseil juridique (transferts de compétence au SIVOM, clarification du statut de la commune associée, entretien et réparation des bâtiments, notamment suite à la démutualisation des services fonctionnels avec le SIVOM).

L'augmentation des charges de personnel est de 2,3 % en 2021, sans toutefois atteindre la valeur de 2019. Elle est, notamment, liée, selon la commune, à la mise en place du protocole sanitaire renforcé au niveau des écoles (soit près de 195 000 €, d'après le ROB 2022). La chambre observe, à cet égard, que la commune n'a pas réalisé d'évaluation du coût global de la crise sanitaire.

Dans son rapport d'orientation, la commune explique également l'augmentation par la démutualisation des services ressources avec le SIVOM, qui a entraîné l'arrivée de nouveaux collaborateurs. Pourtant, le calcul du coût de la démutualisation, effectué par les services de la commune et par la chambre (cf. *supra*), atteste plutôt de la neutralité globale de cette opération en termes de charges de personnel, contrairement à la création du service de police municipale (laquelle n'est, quant à elle, pas mentionnée dans ce rapport).

À partir de la ventilation des agents par service, la chambre a estimé une augmentation d'environ 11 ETPT, entre 2019 et 2021, pour les services scolaires (mise en place du protocole sanitaire) et les services « tranquillité publique/police municipale » (création de la police municipale). Cela représente un coût de plus de 380 000 € et correspond, dans les ordres de grandeur, à l'augmentation de la masse salariale constatée entre 2019 et 2021.

**Tableau n° 8 : Évolution des ETPT – services scolaires, tranquillité publique et PM**

ETPT	2019	2020	2021
POLICE MUNICIPALE/Tranquillité publique	6,6	7,0	13,4
Services scolaires	95,9	93,8	100,2
AFF SCOL&PERISCOL	1,1	0,7	0,9
ÉCOLE SERVICE NETTOYAGE	33,4	31,3	35,2
ÉCOLES CANTINES	20,1	19,0	19,2
ÉCOLES TRANSP SCOLAIRE	3,7	3,7	3,9
RESTAURATION SCOLAIRE	2,0	2,0	2,0
AFF SCOLAIRES (adm, cellule tech)	10,9	10,1	10,5
ÉCOLE asem	24,7	27,1	28,6
Total général	102,6	100,8	113,6
Différence ETPT entre 2019 et 2021			11,1
Estimation coût d'un ETPT en euros			35 000
Augmentation liée à la PM et services scolaires en euros			386 867

Source : chambre régionale des comptes, à partir des fiches de paies.

La masse salariale représente, ainsi, 56 % des charges courantes entre 2018 et 2021. Le ratio « charges de personnel/habitant » s'élève à 681 €/habitant en moyenne entre 2018 et 2020, un chiffre inférieur à la moyenne de la strate nationale (745 €/habitant), régionale (722 €/habitant) et départementale (783€/habitant)<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Source : données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Les subventions de fonctionnement diminuent de 5 % sur la période de contrôle (- 1,8 % en variation moyenne annuelle), en raison principalement de la baisse des contributions versées aux associations et personnes de droit privé (- 21 %), qui constituent un peu plus de la moitié du montant total. Le reste des subventions attribuées correspond à celle versée au CCAS, laquelle augmente<sup>79</sup> de 16 % et atteint 1,70 M€ en 2021 (contre 1,47 M€ en 2018). En ajoutant les subventions exceptionnelles (compte 674) et notamment celles versées à la régie « cinéma »<sup>80</sup> (comptablement inscrites en subvention exceptionnelle aux services publics industriels et commerciaux- SPIC), les subventions atteignent 3,57 M€ en 2021.

Les autres charges de gestion se composent principalement des indemnités versées aux élus et des contributions versées aux syndicats (environ 1,44 M€ par an au SIVOM du Bruayais et 0,78 M€ par an au syndicat intercommunal d'aménagement du Bois des Dames). Enfin, les charges d'intérêt de la dette baissent, sous l'effet de l'extinction d'emprunts, passant de 0,97 M€ en 2018 à 0,65 M€ en 2021.

#### 4.1.4 Une capacité d'autofinancement qui s'améliore

Entre 2018 et 2021, alors que les charges de gestion diminuent (- 1 % en moyenne annuelle), les produits de gestion augmentent (+ 1,3 % en moyenne annuelle) entraînant une hausse de l'excédent brut de fonctionnement (de 3,56 M€ à 5,63 M€ soit + 16,6 % en moyenne annuelle) et de la CAF brute. Cette dernière s'améliore sensiblement, passant de 3,17 M€ en 2018 à 5,64 M€ en 2021, pour représenter 17,5 % des produits de gestion.

L'annuité en capital des emprunts déduite, la CAF nette, qui constitue l'épargne disponible pour financer l'investissement, augmente également : alors qu'elle était négative en 2018 et 2019 (respectivement - 1,25 M€ et - 0,16 M€), elle atteint 1,94 M€ en 2021, en raison de la maîtrise des dépenses de fonctionnement mais aussi de la diminution des annuités en capital en fin de période<sup>81</sup>, qui sont désormais de 0,65 M€ en 2021.

Le cumul de CAF nette sur la période (1,91 M€) permet de financer 10 % des dépenses d'équipement (19,22 M€). Le reste du financement de l'investissement provient des recettes obtenues, du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et de l'emprunt (cf. *infra*).

---

<sup>79</sup> La subvention versée au CCAS est de 1,47 M€ en 2018, 1,60 M€ en 2019, 1,77 M€ en 2020 et 1,70 M€ en 2021.

<sup>80</sup> La commune a institué une régie dotée de la personnalité morale pour gérer le cinéma Les étoiles. Il s'agit d'un SPIC, fonctionnant comptablement sous la comptabilité M4. La commune verse chaque année une subvention au Cinéma ; 2018 : 0,34 M€, 2019 : 0,17 M€, 2020 : 0,37 M€ et 2021 : 0,27 M€.

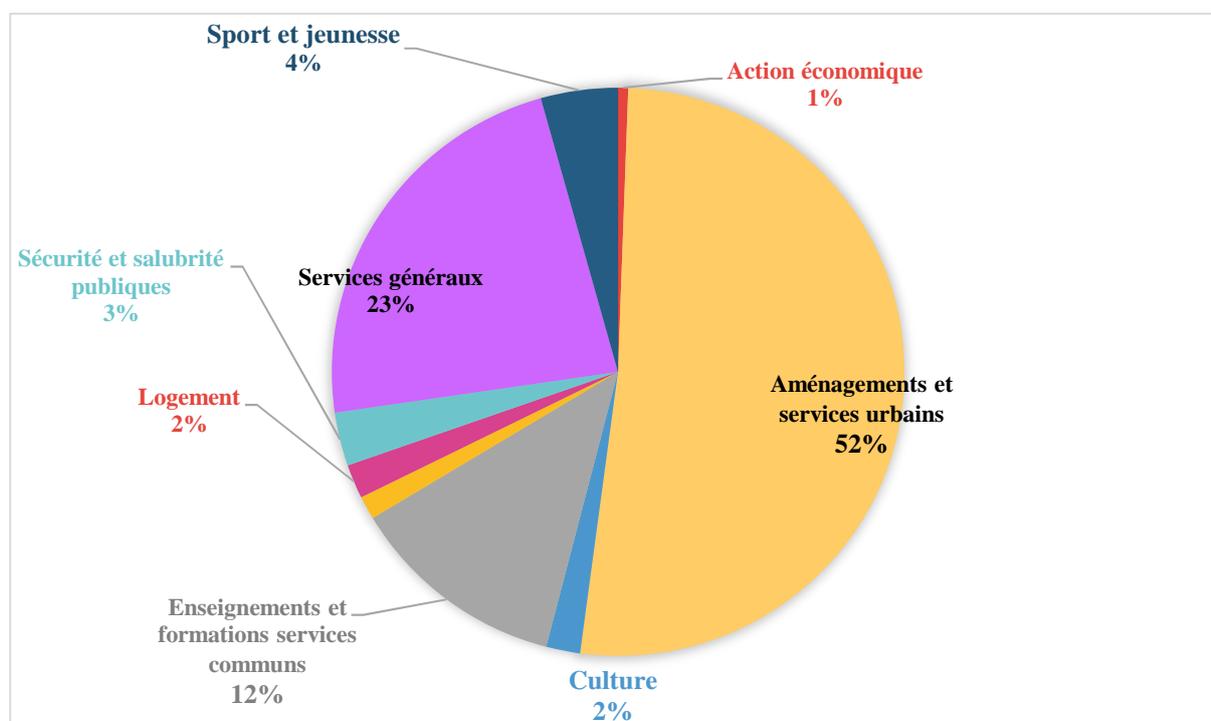
<sup>81</sup> La commune avait en effet refinancé en 2015 et 2016 deux emprunts hors charte<sup>81</sup> dont le capital restant dû représentait respectivement à 3 M€ et 2,9 M€. La capitalisation des indemnités de sortie de ces emprunts structurés avait apporté 2 M€ supplémentaires de dette. La désensibilisation des emprunts avait permis de ramener les charges d'intérêt de 1,6 M€ en 2014 à 1,2 M€ en 2016.

#### 4.1.5 L'investissement et son financement

Les dépenses d'équipement sont de 4,8 M€ par an en moyenne entre 2018 et 2021, soit un total de 19,22 M€. Elles sont en-dessous des moyennes régionales et nationales des communes de même strate, et représentent en moyenne, entre 2017 et 2020, 210 € par habitant, alors que ce ratio est de 301 € pour les communes de la région, 349 € pour celles du département et 318 € au niveau national<sup>82</sup>. Le bilan sur la durée du mandat électoral (2014-2020)<sup>83</sup>, reflétant davantage le cycle d'investissement municipal, montre également des dépenses par habitant inférieures aux valeurs départementales (329 €), régionales (283 €) et nationales (303 €).

Au vu de la répartition fonctionnelle des dépenses, sur la période, 52 % des dépenses ont concerné les aménagements urbains (voiries, éclairages publics, espaces verts, etc.), 23 % les services généraux et 12 % l'enseignement (travaux dans les écoles notamment).

**Graphique n° 2 : Répartition fonctionnelle des dépenses réelles d'investissement 2018-2021\***



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

\*Hors opérations non ventilables (fonction 01), celles-ci correspondent essentiellement au remboursement de l'annuité en capital de la dette.

Le financement propre disponible correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la collectivité pour financer ses dépenses d'équipement. Il comprend, notamment, la CAF nette (17 %), les subventions d'investissement reçues (41 %), le FCTVA (25 %), les produits de cession (12 %). En cumulé sur la période 2018-2021, il s'élève à 11,20 M€, soit 58 % des dépenses d'équipement (19,22 M€).

<sup>82</sup> Source : données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

<sup>83</sup> Ces dépenses étaient supérieures aux moyennes départementales et nationales entre 2014 et 2016.

**Tableau n° 9 : Évolution du financement propre disponible - budgets consolidés**

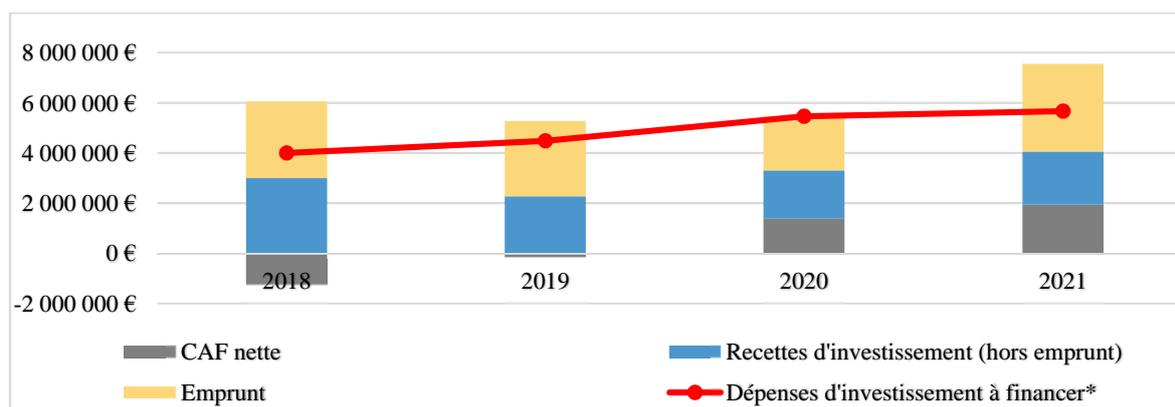
En €	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF nette disponible	- 1 253 541	- 163 169	1 380 559	1 944 287	1 908 137
+ TLE et taxe d'aménagement	106 156	241 334	177 221	52 774	577 485
+ FCTVA	850 244	654 702	644 949	687 355	2 837 251
+ Subventions d'investissement reçues et fonds affectés à l'équipement	1 640 737	490 218	1 104 519	1 300 946	4 536 420
+ Produits de cession	420 581	885 000	0	62 300	1 367 881
+ Autres recettes	- 26 016	0	0	0	- 26 016
= Financement propre disponible	1 738 162	2 108 086	3 307 249	4 047 662	11 201 159
Dépenses d'équip. (y compris txv en régie)	4 482 362	4 453 204	4 613 189	5 670 500	19 219 255
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. txv en régie)</i>	<i>38,8 %</i>	<i>47,3 %</i>	<i>71,7 %</i>	<i>71,4 %</i>	-

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

Le ratio « financement propre disponible/dépenses d'équipement » permet de mesurer si le volume annuel d'investissement est soutenable. Il est généralement admis qu'une collectivité mène une politique d'investissement non soutenable lorsque ce ratio est durablement inférieur à 45 %. Lorsqu'il se situe, entre 45 % et 60 %, comme c'est le cas à Bruay-la-Buissière en moyenne sur la période, cela met en évidence un important effort d'investissement difficile à soutenir sur le long terme. Ce ratio s'améliore toutefois en fin de période (71 %). La soutenabilité des investissements à venir dépendra de la capacité de la commune, sur le long terme, à dégager une épargne de gestion plus conséquente.

En plus de son financement propre, la commune a eu recours à l'emprunt.

**Graphique n° 3 : Le financement des investissements entre 2018 et 2021\***



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion

\* Toutes dépenses comprises : dépenses d'équipement (y compris travaux en régie), subventions d'équipement versées (y compris subventions en nature), variation autres dettes et cautionnements.

La commune est dans une situation de besoin de financement<sup>84</sup> sur toute la période. Ce besoin diminue néanmoins en 2021, en raison de l'amélioration du financement propre disponible.

**Tableau n° 10 : Évolution du besoin de financement - budgets consolidés**

En €	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 723 345	- 2 382 753	- 2 155 242	- 1 622 837	-8 884 178
Nouveaux emprunts de l'année	3 052 281	3 000 000	2 149 706	3 500 000	11 701 987

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

#### 4.1.6 La dette et la capacité de désendettement

La dette communale s'élève à 31,96 M€ en 2021. Les emprunts contractés ne présentent pas de risque, 84,5 % étant à taux fixe et 15,5 % à taux variable, indexés au livret A.

La commune s'est désendettée sur la période (- 4,2 % d'encours de dette en variation moyenne annuelle), le cumul des nouveaux emprunts (11,70 M€) étant inférieur au cumul du remboursement des annuités en capital (16,38 M€). Cependant, le niveau de dette (1 557 € par habitant) reste encore élevé par rapport à celui des communes de même taille<sup>85</sup>, alors que les dépenses d'équipement par habitant sont plus faibles.

Malgré ce niveau de dette important, la capacité de désendettement s'améliore pour atteindre 5,7 années en 2021, ce qui s'explique à la fois par la baisse de l'encours de dette et par l'augmentation sensible de la CAF brute en fin de période.

#### 4.1.7 La situation bilancielle et la trésorerie

**Tableau n° 11 : Évolution du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie**

Au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	VAM <sup>86</sup>
Fonds de roulement net global (a)	3 539 807	4 157 053	7 137 926	6 206 950	20,6 %
- Besoin en fonds de roulement global (b)	- 3 485 166	- 2 873 523	- 3 233 842	- 3 676 591	1,8 %
=Trésorerie nette (a-b)	7 024 973	7 030 576	10 371 769	9 883 541	12,1 %
<i>Dont trésorerie provenant de budgets annexes</i>	<i>1 235 732</i>	<i>964 024</i>	<i>1 200 865</i>	<i>1 145 526</i>	<i>- 2,5 %</i>
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>89,1</i>	<i>93,5</i>	<i>135,5</i>	<i>120,0</i>	<i>-</i>

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

<sup>84</sup> Le besoin (ou la capacité) de financement est calculé par la différence entre le financement propre disponible et le total des dépenses d'investissement.

<sup>85</sup> La dette est de 1 557 € par habitant en moyenne entre 2017 et 2020 est nettement supérieure à celle des communes de même strate au niveau régional (1 002 €/habitant), départemental (1 380 €/habitant) et national (1 075 €/habitant)<sup>85</sup>.

<sup>86</sup> Variation annuelle moyenne.

Le cumul des nouveaux emprunts sur la période (11,70 M€) est supérieur au besoin de financement (près de 9 M€), ce qui a pour effet d'augmenter le fonds de roulement (FR). Ce dernier, qui permet de couvrir le décalage entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses, passe de 3,54 M€ en 2018 à 6,21 M€ en 2021 (soit 75 jours de charges courantes en fin de période).

Le FR (positif) permet de financer les besoins en trésorerie. Le besoin en fonds de roulement (BFR) est négatif tout au long de la période, ce qui signifie que les dettes à venir de la commune (mandats en attente de paiement) sont plus importantes que ses créances potentielles (titres de recettes en cours de recouvrement) et a donc pour effet d'alimenter artificiellement la trésorerie.

Avec à la fois un FR positif et un BFR négatif, la commune dispose d'une trésorerie largement excédentaire et en hausse sur la période. Elle atteint 9,88 M€ au 31 décembre 2021 soit 120 jours de charges courantes. L'évolution hebdomadaire de la trésorerie du budget principal confirme la hausse tendancielle de celle-ci. La chambre rappelle que, au-delà de 90 jours, un niveau de trésorerie est généralement regardé comme excessif.

## 4.2 Les perspectives budgétaires

Le conseil municipal du 6 avril 2022 a approuvé le budget primitif 2022. Par rapport au compte administratif 2021, les charges de gestion sont en augmentation de 9 % et les produits en légère baisse (- 0,2 %). Ces prévisions aboutiraient à une baisse de la CAF brute de 53 %, passant de 5,64 M€ à 2,66 M€ et à la dégradation de la capacité de désendettement (de 5,7 à 11,9 années), après une période d'amélioration continue entre 2018 et 2021.

Hors travaux de l'hôtel de ville (1,29 M€ prévu en 2022), la prévision des charges à caractère général connaît une hausse de 25 % par rapport à la réalisation consolidée 2021 (soit + 1,62 M€)<sup>87</sup>. Les charges nettes de personnel sont également à la hausse (+ 5 % soit 15,86 M€) par rapport à la réalisation 2021 (15,05 M€), principalement en raison, selon la commune, du reclassement et de la bonification des échelons de la catégorie C.

Pour leur part, les produits de gestion se situeraient à un niveau proche de l'exécution 2021 (32,18 M€).

La commune a prévu 14,8 M€ de dépenses d'équipement (dont 4,30 M€ de restes à réaliser de 2021). Les principales actions du programme d'investissement 2022 concernent : les travaux dans les écoles (2,42 M€), dans les bâtiments sportifs et culturels (1,05 M€), dans les autres bâtiments (0,85 M€), les rénovations de voiries (2,20 M€), l'aménagement urbain (dont le programme « action cœur de ville » et la vidéoprotection) (2,19 M€), des opérations foncières (0,65 M€) et du matériel pour les services et le programme d'informatisation des écoles (0,86 M€).

---

<sup>87</sup> La commune l'explique principalement par la reprise des classes de neige (+ 245 000 €), la mise en place de marchés pour l'égouttage et l'entretien des espaces verts (+ 434 000 €), la reprise des actions « politique de la ville » (+ 90 000 €) avec l'opération « Bourse aux permis » et « Cité Éducative », la mise en place d'actions au sein du budget « Commerce » (+ 60 000 €), l'augmentation des prestations pour les cantines (+ 60 000 €), l'assurance du personnel (+ 90 000 €), les fluides (+ 137 000 €), aux manifestations (+ 45 000 €), à la programmation culturelle (+ 37 000 €), les transports scolaires (+ 20 000 €).

Si le taux d'exécution du budget 2022 suit la même tendance que celui observé en moyenne pour la période 2018-2021 (environ 94 % pour les charges de gestion et 100 % pour les produits), la baisse de la CAF brute serait moins importante, pour atteindre 4,40 M€, et la capacité de désendettement se situera aux alentours de 7 ans. Les prévisions d'exécution sont toutefois à prendre avec précaution au regard du contexte général inflationniste de l'économie et son effet probable sur les finances publiques locales.

Pour ces raisons et compte tenu de l'absence de planification finalisée des investissements de la commune pour les prochaines années, la chambre n'a pas réalisé d'évaluation prospective.

Elle invite néanmoins la commune à veiller à l'évolution maîtrisée de ses charges de fonctionnement et à élaborer un plan pluriannuel d'investissement (PPI), afin de conserver un endettement soutenable, tout en continuant à réaliser ses investissements.

**Recommandation n° 3 : élaborer un plan pluriannuel d'investissement comme outil de prospective financière.**

Dans sa réponse à la chambre, le maire indique vouloir poursuivre sa politique de rationalisation du fonctionnement des services et qu'un plan pluriannuel de fonctionnement et d'investissement sera présenté devant le conseil municipal puis délibéré.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*De manière générale, après la neutralisation du coût des travaux de l'hôtel de ville suite à son incendie, la situation financière s'améliore entre 2018 et 2021. Les produits de gestion ont progressé alors que les charges de gestion ont diminué. Il en résulte une CAF brute en hausse (de 3,17 M€ à 5,64 M€) qui, combinée à la diminution de la dette, a conforté la capacité de désendettement, passée de 11,5 à 5,7 années.*

*La dette de la commune est toutefois élevée. Couplée au choix d'une fiscalité élevée, d'une trésorerie importante et de dépenses d'équipement plus faibles que les communes comparables, elle a sur-mobilisé un emprunt en 2021. Elle dispose néanmoins de réserves mobilisables pour ses prochains investissements.*

*Le maintien d'une situation financière satisfaisante à l'avenir dépendra de la maîtrise des charges de fonctionnement. Les marges de manœuvre de la collectivité sur ce dernier point sont cependant limitées du fait de la rigidité des charges de personnel et de l'impact de facteurs exogènes (hausse des prix, revalorisation du point d'indice). Afin de conserver un endettement soutenable tout en continuant à investir, elle doit donc veiller à leur évolution contenue.*

*La chambre recommande enfin à la commune d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement comme outil de prospective financière.*

---

## **5 LA CREATION D'UN SERVICE DE POLICE MUNICIPALE EN 2021**

### **5.1 Cadre général réglementaire**

#### **5.1.1 Le maire et la police municipale**

La sécurité publique est une compétence partagée. Au-delà de ses propres compétences, l'État associe, en effet, à la politique de sécurité d'autres acteurs publics, parmi lesquels les collectivités territoriales et les EPCI (article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure – CSI).

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques (article L. 2212-2 du CGCT). Dans les communes où la police est étatisée, la répression des atteintes à la tranquillité publique (exceptés les tapages nocturnes) et le maintien du bon ordre à l'occasion de grands rassemblements incombent à l'État, tandis que les autres pouvoirs de police sont exercés par le maire (article L. 2214-4 du CGCT). En l'absence de définition univoque du « bon ordre public », qui relève de la responsabilité du maire, il est difficile de délimiter précisément le périmètre d'intervention des polices municipales.

Si tous les maires sont chargés, sous le contrôle administratif du préfet de département, de la police municipale (article L. 2212-1 du CGCT), les communes sont libres de créer un service de police municipale et d'en définir la taille, l'équipement et la doctrine d'emploi, dans la limite des compétences que la loi leur accorde.

La multiplication des services de police municipale et leur professionnalisation résultent de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, qui reconnaît leur contribution à la sécurité et favorise leur développement. 17 communes de la CABBALR disposent-elles aujourd'hui d'un service de police municipale<sup>88</sup>, parmi lesquelles les deux principales, Bruay-la-Buissière et Béthune, depuis 2021.

#### **5.1.2 Le maire, pivot de la prévention de la délinquance**

La prévention de la délinquance a pour objectif l'amélioration durable de la sécurité et de la tranquillité publiques et se situe au confluent des champs éducatif, social, de l'insertion professionnelle, de la sécurité et de la justice. Le maire y concourt<sup>89</sup> en animant, sur le territoire de la commune, une politique en la matière, dont il coordonne la mise en œuvre, dans le respect des prérogatives du procureur de la République et du préfet.

Dans les communes de plus de 5 000 habitants, le maire (ou son représentant) préside un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), regroupant le préfet, le Procureur de la République, les élus locaux, les représentants de l'administration de l'État, et des représentants des associations, organismes et professions concernés par les questions de

---

<sup>88</sup> Bilan des services de la police municipale dans la CABBALR (source sous-préfecture de Béthune).

<sup>89</sup> Cf. article L. 2211-1 du CGCT et articles L. 132-1 à L. 132-7 du CSI.

sécurité<sup>90</sup>. Le CLSPD se réunit, à l'initiative du maire, en formation plénière au moins une fois par an et en formation restreinte, en tant que de besoin ou à la demande du préfet.

Le rôle de ces conseils a été réaffirmé dans la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024 (dans la continuité de la précédente, qui portait sur la période 2013-2017). Sa déclinaison dans le Pas-de-Calais<sup>91</sup> est en cours de finalisation.

## 5.2 Les caractéristiques de la nouvelle police municipale

La commune est située en zone police d'État<sup>92</sup>, dans la circonscription de sécurité publique (CSP)<sup>93</sup> de Bruay-la-Buissière (44 331 habitants) qui couvre huit communes<sup>94</sup>. Le commissariat de police de la circonscription est situé à Bruay-la-Buissière. Ce dernier concentre notamment les services de police de proximité, les services d'intervention étant quant à eux concentrés et coordonnés au niveau du district de Béthune, dont dépend la CSP.

### 5.2.1 Genèse de la création du service de police municipale

Selon la commune et la sous-préfecture de Béthune, des cellules de veille sectorisées avaient été instaurées entre 2002 et 2003 et ont fonctionné jusqu'en 2019. Elles semblaient constituer des déclinaisons du « contrat local de sécurité » signé en 1999<sup>95</sup>. La commune dispose de comptes rendus de réunions de ces cellules de veille, organisées tous les trois ou quatre mois, avec des statistiques détaillées de délinquance par quartier, correspondant au suivi opéré par le commissariat de police.

La commune ne dispose en revanche pas des délibérations relatives à l'installation de son CLSPD. Ce dernier s'est réuni pour la dernière fois en 2019, afin d'évoquer la stratégie de tranquillité publique lancée par le maire face au constat d'un « *sentiment d'insécurité grandissant, de nombreuses incivilités (notamment des squats, des tapages, de la consommation de stupéfiants et d'alcool), d'une demande croissante des administrés, d'une baisse des effectifs de la police nationale et d'un recentrage de ses missions* » ; elle venait alors décliner le plan départemental de prévention de la délinquance 2013-2017 (cf. *supra*) et le plan local de prévention de la délinquance 2016.

---

<sup>90</sup> La composition du CLSPD est arrêtée par arrêté du maire (article D. 132-8 du CSI).

<sup>91</sup> Plan de prévention de la délinquance dans le département (PPDD) du Pas-de-Calais (article D. 132-13 du CSI) et circulaire n° 6238-SG du 23 décembre 2020 relative à la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024.

<sup>92</sup> Loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France – commune de plus de 10 000 habitants en zone police d'État.

<sup>93</sup> Les CSP sont ouvertes 24h/24 avec notamment des équipes de police secours, de police de la route, un service de dépôt de plainte et un service de police judiciaire. La CSP de Bruay-la-Buissière comporte 80 agents (source : diagnostic de sécurité locale).

<sup>94</sup> Bruay-la-Buissière, Hesdigneul-lès-Béthune, Gosnay, Hallicourt, Divion, Houdain, Ourton, Beugin.

<sup>95</sup> Aucune délibération d'installation de ces cellules n'a pu toutefois être retrouvée.

Cette stratégie communale repose sur trois axes relevant de la prévention :

- la mise en place d'un protocole de participation citoyenne, nommé « voisins citoyens », en septembre 2019<sup>96</sup>. La charte, arrivée à son terme en juin 2020, n'a pas été reconduite – selon la commune – en raison de l'absence de fonctionnement du dispositif ;
- création d'un service de tranquillité publique, avec le recrutement de six agents de surveillance de la voie publique (ASVP)<sup>97</sup> et recrutement – par voie de détachement, en avril 2019 – d'un chef de la police municipale pour l'encadrer (celui-ci n'est toutefois resté en poste que trois mois). Le diagnostic de sécurité local de la commune (cf. *infra*) mentionne que ce service a effectué des missions de sécurisation, outrepassant ainsi les dispositions réglementaires applicables<sup>98</sup> ;
- déploiement d'un système de vidéoprotection publique, qui a tardé à être installé (cf. *infra*).

La commune avait également créé, en 2015, un « conseil pour les droits et devoirs des familles »<sup>99</sup>, ayant pour objectif de venir en aide aux parents en difficulté dans l'éducation de leurs enfants et de restaurer l'autorité parentale et le respect des valeurs de la République. Ce dernier n'a, cependant, jamais été actif.

À la demande de la commune, les cellules de veille ont été réactivées à trois reprises, en octobre 2020, novembre 2020 et janvier 2021. Elles ont associé le maire, la sous-préfecture de Béthune et la police nationale. En parallèle, et suite à ses engagements, la nouvelle municipalité a rapidement initié, après le scrutin de 2020, la création d'un service de police municipale afin de répondre aux besoins de la population en termes de visibilité, de présence, de réactivité et d'efficacité face aux problèmes d'ordre public nocturnes récurrents.

### 5.2.2 Le choix d'une police municipale tournée vers la proximité et la répression

La volonté de la commune a été de disposer rapidement d'une police de voie publique, visible et directement opérationnelle, ce qui a notamment impliqué le recrutement d'agents expérimentés. Elle est composée, aujourd'hui, d'un nouveau chef de la police municipale, d'un groupe de jour et d'un groupe de nuit<sup>100</sup>, et est installée depuis juillet 2021 dans un bâtiment communal spécifique de 400 m<sup>2</sup><sup>101</sup> équipé d'une ligne téléphonique dédiée à la population.

---

<sup>96</sup> Délibération du 9 février 2018 et convention du 27 juin 2018 entre la commune et l'État.

<sup>97</sup> Agents communaux de filières administrative ou technique, assermentés devant le tribunal de police pour relever les infractions au stationnement et dépourvus de compétence en termes de sécurité publique.

<sup>98</sup> Sécurisation dans les transports publics interventions sur des troubles à l'ordre public.

<sup>99</sup> Cf. article L. 141-1 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>100</sup> Le groupe de jour intervient du lundi au samedi, le groupe de nuit 7 jours/7, de 18h00 à 02h45 en semaine et de 20h00 à 04h45 le week-end. L'accueil du public se fait du lundi au vendredi de 08h30 à 12h30 et de 13h15 à 17h.

<sup>101</sup> Comprenant un accueil du public avec un accueil sécurisé, des bureaux de travail pour les agents de police et les ASVP, des vestiaires, sanitaires et douche, une salle de restauration, une armurerie, une salle vouée au centre de supervision urbaine et une salle de supervision des vidéos pour les officiers de police judiciaire de la police nationale.

### 5.2.2.1 La doctrine d'emploi

Les missions des agents de police municipale et l'organisation des services concernés sont régies par les dispositions du titre I<sup>er</sup> du livre V du CSI.

Dès qu'une police municipale comporte au moins trois agents et/ou que des autorisations individuelles de port d'arme sont délivrées et/ou que la police municipale intervient de nuit ou bien qu'elle est équipée de caméras piétons, la signature d'une convention communale de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'État est obligatoire (et doit être renouvelée tous les trois ans).

Au cas d'espèce, une convention de coordination a été signée, le 11 mai 2021, entre le maire de Bruay-la-Buissière, le préfet du Pas-de-Calais et le procureur de la République. Elle présente, conformément aux dispositions de l'article L. 512-6 du CSI, au-delà de son socle habituel d'intervention<sup>102</sup>, les missions complémentaires prioritaires, notamment judiciaires, confiées aux agents de la police municipale<sup>103</sup>. Elle prévoit également une coopération opérationnelle soutenue avec la police nationale, avec le renforcement des effectifs et leur armement, la mise en place d'horaires de soirée et de nuit, l'extension de la vidéoprotection, la création d'un centre de supervision urbain (CSU) et l'exécution de contrôles de vitesse.

Le règlement intérieur prévoit que les agents de police municipale sont armés tout au long de leur service et de manière apparente et qu'ils doivent être équipés de leur gilet pare-balles et de leur caméra piétons sur toutes les missions d'intervention de voie publique<sup>104</sup>.

Ces priorités d'actions témoignent de la priorité affichée de la commune de constituer une « police de proximité et de répression », selon la typologie employée par la Cour des comptes, dans son rapport public thématique sur les polices municipales de 2020<sup>105</sup>.

#### 5.2.2.1.1 Un diagnostic préalable local de sécurité qui gagnerait à être consolidé

La réalisation d'un diagnostic des problématiques de sûreté et de sécurité auxquelles est confrontée la commune est un préalable obligatoire à l'établissement de la convention de coordination (article L. 512-6 du CSI). La convention type de coordination entre la police municipale et la police nationale<sup>106</sup> prévoit que l'état des lieux est établi à partir du diagnostic local de sécurité des forces de sécurité de l'État compétentes, le cas échéant dans le cadre du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance.

---

<sup>102</sup> Sécurisation des écoles et surveillance des manifestations, relevant de la tranquillité publique.

<sup>103</sup> Protection des biens et des personnes (notamment la nuit), lutte contre les dégradations des biens publics, lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants, prévention de la délinquance des mineurs, prévention de la délinquance contre les personnes vulnérables.

<sup>104</sup> Règlement police municipale (articles 6 et 13).

<sup>105</sup> Selon la Cour des comptes, la mise en place d'une ligne de téléphone spécifique pour pouvoir contacter la police municipale est un indicateur d'une police d'intervention. En témoignent également les interpellations en flagrance, notamment sous fond de stupéfiants ou bien de violences intrafamiliales, mentionnées dans le rapport d'activité 2021 de la police municipale.

<sup>106</sup> Prévues par le décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale.

Le diagnostic de sécurité de la commune, réalisé en mars 2021 et « *en partie avec le concours des services de l'État* » comme précisé dans l'article 1<sup>er</sup> de la convention, présente des statistiques annuelles sur la délinquance générale, entre 2016 et 2020<sup>107</sup>. Il est nettement moins précis que celui réalisé en 2016 et précise que la police nationale ne transmet plus de statistiques détaillées par quartier depuis 2019, en raison d'un « *réajustement des pratiques de la police nationale en matière d'information de la commune* », ce que regrette la commune. Il contient par ailleurs des erreurs<sup>108</sup>.

Les violences intrafamiliales sont la principale préoccupation de la commune, à l'image de la situation constatée dans le département.

#### 5.2.2.1.2 Des modalités de coordination entre police municipale et police nationale prévues par la convention de coordination à mettre en œuvre

Conformément à ce qui est mentionné dans le support type, l'article 10 de la convention prévoit des réunions d'échanges d'informations périodiques (au moins tous les six mois) entre le responsable des forces de sécurité de l'État et celui de la police municipale. Ces échanges apparaissent fluides et réguliers. La commune a précisé en retour que les opérations conjointes police municipale et police nationale se développent.

La police municipale est également associée aux travaux d'autres instances multi-partenariales :

- les groupes de proximité opérationnels (GPO), institués en 2019 par la police nationale, dans le cadre de la police de sécurité du quotidien (PSQ) : la commune y était représentée, jusqu'en 2020, par la directrice générale adjointe, le cas échéant accompagnée d'un ASVP et, depuis lors, par deux élus et un représentant de la police municipale ;
- les cellules de veille, réactivées à trois reprises en 2020 (cf. *supra*) mais plus par la suite ;
- des réunions de coordination *ad hoc*, organisées le cas échéant en amont de manifestations.

---

<sup>107</sup> Sources : statistiques de voie publique de la police nationale.

<sup>108</sup> Les dégradations de biens privés représentent ainsi 26 % des atteintes aux biens et ont baissé de 11,6 % alors que le rapport conclut à une hausse des dégradations des biens privés. Le diagnostic précise en outre que « *selon une source de la police nationale, Bruay-la-Buissière concentrerait la moitié de la délinquance de voie publique sur le ressort du district de Béthune mais la commune ne peut pas le confirmer en l'absence de statistiques* » alors que le plan local de prévention de la délinquance 2016 indique que la délinquance de Bruay-la-Buissière représente la moitié de celle de la circonscription de Bruay-la-Buissière.

L'article 19 de la convention signée – conformément à la convention type- stipule que « la convention fait l'objet d'une évaluation annuelle, au cours d'une réunion du comité restreint du conseil local de prévention de la délinquance ». Le CLSPD ne s'est pas réuni depuis 2019. Si, dans le cadre de la compétence obligatoire « politique de la ville », la CABBALR détient la compétence en matière de « dispositifs locaux de prévention de la délinquance »<sup>109</sup> et a réactivé un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) en septembre 2021<sup>110</sup>, celui-ci ne s'est pas réuni depuis et son existence n'exclue pas la possibilité pour le maire d'une commune de l'EPCI concerné de réunir un CLSPD (article L. 123-4 du CSI), ce qui est prévu au regard de la rédaction de la récente convention de coordination.

La chambre constate, enfin, que le rapport périodique, au moins annuel et communiqué au maire et au préfet (avec copie au procureur de la République), n'a pas été établi, contrairement aux stipulations de la convention.

**Recommandation n° 4 : réunir le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, conformément aux dispositions de la convention de coordination passée entre la police nationale et la police municipale.**

Le maire précise, dans le cadre de la contradiction avec la chambre, que les opérations conjointes entre police municipale et police nationale se développent.

#### 5.2.2.2 Une police municipale bien dotée et équipée

##### 5.2.2.2.1 Une police municipale très rapidement opérationnelle

La commune a souhaité se doter d'une police immédiatement visible et opérationnelle. Les recrutements ont ainsi débuté le 1<sup>er</sup> février 2021, avec le celui du chef de la police municipale, disposant de 25 ans d'expérience. Le service est ensuite monté rapidement en puissance, avec le recrutement de sept policiers entre mars et mai 2021 et deux supplémentaires en août 2021.

---

<sup>109</sup> Compétence qui était déjà détenue par la communauté d'agglomération de Béthune Bruay Noeux et Environs et qui avait installé son CISPD par délibération du 30 septembre 2015.

<sup>110</sup> La CABBALR comprend 49 communes en zone police (70 % habitants de la CABBALR, soit 226 596 habitants) répartis dans les cinq circonscriptions composant le District de Police de Béthune et 51 communes en zone gendarmerie.

Si le recrutement de titulaires a facilité les démarches administratives pour la commune<sup>111</sup>, et lui a permis d'éviter des temps d'absence pour formation et de réduire certaines dépenses (notamment celles de formation en armement), ces recrutements ont été *in fine* effectués sur des grades supérieurs à ce qui était initialement prévu. Cette situation résulte, notamment, de la concurrence que se livrent les communes pour attirer des agents d'une filière professionnelle qui est globalement sous-tension<sup>112</sup>. De fait, depuis leur recrutement, cinq agents ont quitté la police municipale, essentiellement pour effectuer une mobilité dans une autre collectivité. Les recrutements se sont poursuivis avec des stagiaires (trois lauréats de concours et un gendarme de carrière détaché), en cours de formation<sup>113</sup>.

La police municipale est désormais arrivée à maturité : le service ASVP a vocation à disparaître, deux adjoints techniques opérateur ont été recrutés en mai 2022 pour le centre de supervision urbain et un troisième sera recruté au cours de la même année et les policiers municipaux sont au nombre de 14.

En retour, après affinement de la stratégie budgétaire, la commune a indiqué que ce nombre n'évoluerait pas sur les deux à trois prochaines années.

Avec aujourd'hui un taux de 0,63 policier municipal pour 1 000 habitants, le taux d'effort de la commune en termes de policiers municipaux est similaire à celui des communes de sa strate dans le Pas-de-Calais.

#### 5.2.2.2.2 Une police municipale armée et équipée de caméras-piétons

Conformément aux dispositions de l'article L. 511-5 du CSI, la commune a fait le choix d'équiper tous ses policiers municipaux d'armes et de munitions de catégories B et D<sup>114</sup>.

Le préfet a autorisé le maire, par arrêté du 9 juin 2021, à acquérir, détenir et conserver ces armes en vue de leur remise aux agents de police municipale, préalablement agréés et autorisés au port d'arme dans l'exercice de leurs fonctions et missions prévues aux articles R. 511-14 à R. 511-17 du CSI. Le processus d'équipement individuel est soit achevé, soit en cours, l'objectif étant que tous les policiers municipaux soient armés d'ici fin 2022.

La commune a fait le choix d'équiper tous ses policiers municipaux de caméras piétons. Conformément aux dispositions des articles L. 241-2 et R. 241-8 du CSI, le préfet a autorisé par arrêté du 11 octobre 2021 l'enregistrement audiovisuel des interventions des agents de police municipale jusqu'au 11 mai 2024, date d'expiration de la convention de coordination de la commune. Les agents ont été habilités et formés et la réception du récépissé de déclaration de conformité à la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL) a concrètement permis de démarrer les enregistrements en avril 2022.

---

<sup>111</sup> Un courrier au Procureur de la République et au préfet du Pas-de-Calais suffit pour les informer du recrutement.

<sup>112</sup> Source : Cour des Comptes, rapport public thématique sur les polices municipales (2020).

<sup>113</sup> Décret n° 94-933 du 25 octobre 1994 relatif à l'organisation de la formation initiale d'application des agents de police municipale stagiaires. Les formations initiales sont à la charge du CNFPT. Les formations continues sont à la charge de la collectivité. Les formations initiales et continues propres à l'armement sont également obligatoires et à la charge de la collectivité.

<sup>114</sup> 13 pistolets semi-automatique 9x19 mm (catégorie B1), 13 bâtons de défense télescopique (catégorie D2), 13 bombes incapacitantes de petit modèle (catégorie D2 ; moins de 100 ml) et de grand modèle (catégorie B8 ; plus de 100 ml), un pistolet à impulsion électrique (catégorie B6), un lanceur de balles de défense (catégorie B3) ainsi que des cartouches.

### 5.2.3 Un centre de supervision urbain relié à une centaine de caméras de vidéoprotection

Un centre de supervision urbain (CSU) était déjà prévu dans le cadre du déploiement de la stratégie de tranquillité publique communale (articles L. 251-1 à L. 255-1 du code de la sécurité intérieure). Aucun opérateur n'y était toutefois affecté pour visualiser en direct les images.

Le CSU actuel a été transféré dans les locaux de la police municipale et est entré en activité le 20 juin 2022. Selon le projet de règlement intérieur, il doit fonctionner durant les horaires de la police municipale et la permanence est assurée par des agents, appelés opérateurs, sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du chef de la police municipale. Il n'est, en revanche, pas prévu que les images soient déportées au commissariat de police, comme la réglementation le permet. Dans le cadre d'une enquête judiciaire, la police pourra être amenée à solliciter la visualisation d'images en temps réel ou en différé, enregistrées par le CSU.

Le CSU s'appuie sur un réseau de 48 caméras d'ores et déjà déployées et de 53 nouvelles en cours d'installation (soit, à terme, un total de 101 caméras).

#### 5.2.3.1 Le déploiement de 48 caméras, lancé en 2018 et achevé en 2020

La commune a porté un premier projet de vidéoprotection en 2018, dans le cadre de sa stratégie de tranquillité publique. Elle s'est faite accompagnée pour cela du cabinet « AVP Protec », chargé de procéder à l'analyse du besoin et de faire des propositions d'organisation.

Le projet a été validé lors du conseil municipal du 20 novembre 2018. Il prévoit l'installation de 48 caméras réparties en 10 zones (dont six en QPV) et 17 sites de visionnage. Le projet prévoit également la mise en œuvre d'un réseau de transmission hertzien et un enregistrement et un visionnage des images *a posteriori*.

Le coût total estimé est de 402 991 € HT, incluant la mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage. Le montage financier repose sur un cofinancement avec l'État, sollicité à hauteur de 62 % (taux maximal auquel la commune pouvait prétendre), et réparti entre la dotation politique de la ville (DPV), pour 22 %, et le fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR), pour 40 %.

Conformément aux dispositions des articles L. 252-1 et L. 252-3 du CSI, le préfet du Pas-de-Calais a autorisé la commune, par dix arrêtés préfectoraux du 21 juin 2019, à installer ces caméras de vidéoprotection sur la voie publique<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Huit de ces arrêtés correspondent à des autorisations pour des périmètres vidéoprotégés. Cette disposition permet d'apporter une réponse globale par zone de surveillance, aux problématiques de sécurité affectant des lieux publics à la configuration complexe. Dans ce cadre, le nombre et l'implantation des caméras ne sont pas déterminés *ab initio* et restent évolutifs au gré des besoins, sans nécessiter une autorisation préalable à chaque modification du plan d'installation des caméras.

À la suite d'une procédure d'appel d'offres pour la « fourniture et la mise en œuvre d'un système de vidéo protection urbaine » et par délibération du 11 octobre 2019, le conseil municipal a autorisé la signature du marché avec le titulaire retenu par la commission d'appel d'offre. Le marché a été passé pour une durée de trois mois à compter du 22 novembre 2019. Les travaux ont démarré en janvier 2020 mais ont été interrompus en mars, en raison du confinement lié à la crise sanitaire. Ils ont repris en juin pour s'achever en novembre 2020.

#### 5.2.3.2 Une deuxième vague d'installation de 53 caméras, lancée en 2021 et en cours d'installation

Suite à la première phase d'installation de caméras et parallèlement au déploiement de la police municipale, la commune a décidé d'étendre la vidéoprotection sur son territoire et d'ajuster le CSU au regard des nouvelles implantations. Les effets du déploiement de la première phase ont été jugés positifs mais « insuffisants » par la commune, sans toutefois qu'une évaluation formelle de l'efficacité de cette première phase ait été réalisée.

Ce second projet prévoit ainsi l'installation de 53 nouvelles caméras sur 17 lieux d'implantation situés en géographie prioritaire (QPV ou zone tampon). Selon la commune, le choix des nouvelles implantations est issu d'échanges avec le référent sûreté de la police nationale et les habitants, visant à identifier les sites sensibles faisant l'objet de regroupements, de dégradations ou d'incivilités. Le projet prévoit également la refonte du CSU existant et la mise en place d'un système de maintenance pour l'ensemble du parc de caméras.

Validé le 26 août 2021, ce projet présente un coût total estimé à 492 265 €HT. Le montage financier repose sur un cofinancement avec l'État, sollicité à hauteur de 52,5 % (44,4 % dans le cadre de la DPV et 8,1 % dans celui du FIPDR). Le préfet a autorisé, par sept arrêtés préfectoraux du 28 juin 2021, la commune à installer 53 caméras (trois de ces arrêtés correspondant à des périmètres vidéoprotégés).

### 5.3 Le coût de la police municipale

La commune n'a pas réalisé d'évaluation *a priori* ou *a posteriori* du coût de sa police municipale. La chambre n'a, pour sa part, pas entrepris de réaliser un bilan exhaustif du coût de ce service, dans la mesure où celui-ci était encore en cours de déploiement et que les données d'exécution des dépenses ne sont pas connues pour 2022.

En première estimation et d'après la nomenclature fonctionnelle, la commune a dépensé 0,45 M€ en investissement sur la période 2018-2021, dont 0,24 M€ pour des travaux d'aménagement de l'hôtel de police, 0,1 M€ pour l'achat de matériel de transport<sup>116</sup> et 0,11 M€ pour du matériel<sup>117</sup>. Doivent y être ajoutées les dépenses d'investissement liées à la vidéoprotection, affectées en fonction « Aménagement et services urbains », d'un montant global de 0,89 M€. La masse salariale a constitué le principal poste de dépenses.

---

<sup>116</sup> Soit quatre vélos électriques et cinq véhicules.

<sup>117</sup> Matériel de bureau, informatique, caméras piétons, armes

**Tableau n° 12 : Évolution des dépenses effectuées pour la Police Municipale (Fonction 112)**

En € - TTC	2018	2019	2020	2021	Total
20 – immobilisations incorp. (Logiciels, brevet)	341	7 352		3 054	10 748
21 – immobilisations corp.	35 986	70 194	16 020	321 938	444 138
Dont matériel de transport (4 vélos électriques, 5 véhicules (1 Clio estate, 2 Zoé, 1 Duster, 1 Mégane)) – compte 2182	6 392	42 010		51 055	99 457
Dont constructions - autres bât publics – compte 21318	28 481	22 772		189 929	241 182
Dont matériel informatique, de bureau et divers	1 113	5 411	16 020	80 953	103 497
011 – charges à caractère général	11 565	4 914	21 091	105 937	143 507
Dont versements à des organismes de formation (formation armement pour 7 agents, formation prévenir et résoudre les conflits, formation entraînement PM) – compte 6184				12 506	12 506
Dont fournitures de petit équipement – compte 60632				23 159	23 159
Dont vêtements de travail – compte 60636				21 977	21 977
012 – frais de personnel	54 045	235 205	227 497	544 912	1 061 659
<b>Total général</b>	<b>101 938</b>	<b>317 666</b>	<b>264 608</b>	<b>975 841</b>	<b>1 660 053</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir du logiciel financier de la commune.

En réponse, le maire fait valoir que les investissements réalisés ont permis une montée en puissance rapide du service de police municipale. Les dépenses d'investissements à ce titre devraient désormais, selon lui, se stabiliser et moins impacter la section d'investissement, en dehors de la nécessaire maintenance des équipements. Il évalue le coût de la masse salariale de la police municipale en 2022 à 0,84 M€, soit une hausse de 55 % par rapport à 2021, le service étant désormais arrivé à maturité.

Au-delà de son financement de la vidéoprotection (cf *supra*), l'État a versé une subvention de 4 000 € pour les caméras piétons, 8 400 € pour les terminaux portatifs, 4 000 € pour les gilets pare-balles.

La commune réalise un bilan mensuel du service, mis en ligne sur son site internet, s'appuyant sur des indicateurs généraux d'activité,<sup>118</sup> ainsi que des indicateurs spéciaux, liés à la police routière et à la police administrative.

Le bilan d'activité en 2021 fait état de 698 interventions, dont 542 entre août et décembre 2021, traduisant une montée en puissance qui se poursuit en 2022, notamment en raison du recrutement de policiers municipaux, du déploiement de la vidéoprotection, de l'entrée en activité du CSU et de l'extension des interventions en journée au samedi. Les interventions qualifiées « d'ordre public » représentent 60 % des total des interventions réalisées, devant la police routière (21 %) et les activités judiciaires (6,5 %).

Ce bilan, ainsi que ceux – mensuels – en ligne sur le site internet de la commune, gagneraient en lisibilité s'ils intégraient une définition des indicateurs et des termes utilisés, ainsi qu'une présentation plus homogène des données, pour une meilleure exploitation et valorisation. Une évaluation de l'efficacité de la police municipale serait, par ailleurs, pertinente au regard de son coût pour la commune.

<sup>118</sup> Interventions (ordre public, activités judiciaires, police routière), interpellations (flagrants-délits, ivresse publique et manifeste, délits routiers) et divers (nombre de mains courantes, nombre de rapports et procès-verbaux, etc.).

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commune s'est dotée d'un service de police municipale en 2021 dans l'objectif de pouvoir répondre aux besoins de la population en termes de visibilité, présence, réactivité et d'efficacité (notamment la nuit).*

*En moins d'un an, après de nombreuses démarches administratives auprès de la préfecture, du Procureur de la République et de la CNIL, ainsi que d'actions soutenues de formation, un service de policiers municipaux rapidement opérationnels a été installé dans le nouvel hôtel de police municipale. Ces policiers sont répartis en un groupe de jour et un groupe de nuit, dont les amplitudes horaires couvrent la quasi-totalité de la semaine et les horaires les plus critiques. La doctrine d'emploi des policiers, cadrée dans la convention de coordination signée avec la police nationale, est orientée vers la proximité avec la population, l'intervention et la répression. Les policiers sont équipés d'armes de poing létales, de terminaux portatifs et de caméras piétons et s'appuient sur un centre de supervision urbaine, mis en fonctionnement en juin 2022. Ce centre de supervision urbain permet aux policiers municipaux de visionner en direct les images de 101 caméras implantées dans des zones sensibles de la commune, installées pour moitié depuis 2020 et pour moitié depuis l'été 2022.*

*La commune a investi 1,35 M€ dans le dispositif de vidéosurveillance, les bâtiments et les équipements, l'État ayant cofinancé l'opération à hauteur de 480 000 €. Les investissements les plus importants ont désormais été réalisés.*

*Le service, composé aujourd'hui de 14 policiers municipaux, est désormais arrivé à maturité en termes d'effectif et ne devrait pas évoluer.*

*Son activité monte donc progressivement en puissance et fait l'objet d'un bilan d'activités régulier auprès de la population.*

*La coopération quotidienne entre agents de la police municipale et de la police nationale se développe, avec notamment la réalisation de contrôles communs. La chambre invite néanmoins la commune à réunir le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, conformément aux dispositions de la convention de coordination, cosignée par le maire, le préfet et le procureur de la République, afin notamment d'évaluer l'action de la police municipale et sa coordination avec la police nationale. Cette évaluation et les échanges réguliers avec les parties prenantes au sein de cette instance contribueront à l'amélioration et l'optimisation de l'efficacité de leurs interventions.*

---

\*

\* \*





# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

Commune de Bruay-la-Buissière

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2018 et suivants

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

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





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