

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE FRÉVENT (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 13 septembre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
INTRODUCTION	4
1 LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION A AMELIORER	5
1.1 Le règlement intérieur du conseil municipal doit être pleinement respecté	5
1.2 Une diffusion de l'information qui doit progresser	6
1.3 L'absence coûteuse de pilotage des ressources humaines	7
2 LES OBJECTIFS PRIORITAIRES DE LA COMMUNE	10
2.1 La transparence de la politique d'action sociale à renforcer.....	10
2.2 Le programme « petites villes de demain », outil de redynamisation	12
2.2.1 Genèse et objectifs du programme.....	12
2.2.2 Un programme empiétant sur les compétences de l'intercommunalité	13
2.3 Une école devenue trop grande et trop onéreuse	14
3 UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE PREOCCUPANTE	16
3.1 Une comptabilité d'engagement à améliorer	16
3.2 Une information financière à renforcer.....	17
3.3 Des choix indispensables face à une situation financière critique	18
3.3.1 Une capacité d'autofinancement structurellement faible.....	19
3.3.1.1 Un « dérapage » des dépenses en 2018.....	20
3.3.1.2 Un contexte de crise sanitaire favorable à la situation financière.....	20
3.3.1.3 Une nouvelle détérioration des indicateurs financiers en 2022.....	21
3.3.1.4 Un niveau d'endettement désormais critique.....	21
3.3.2 La nécessité de restaurer la capacité d'autofinancement	22
Annexe n° 1. Estimation du besoin de capacité d'autofinancement brute	25

SYNTHÈSE

Avec 3 348 habitants en 2020, la commune de Frévent est le deuxième bourg-centre de la communauté de communes du Ternois. En cinquante ans, elle a perdu plus d'un quart de sa population. Un habitant sur trois est aujourd'hui âgé de plus de 60 ans.

Les infrastructures et équipements sont en conséquence de plus en plus disproportionnés par rapport aux besoins. En témoigne l'école Saint-Exupéry, qui est devenue trop grande, et dont les coûts d'entretien et de rénovation s'avèrent très onéreux et hors de portée des capacités financières de la collectivité, dotée d'un budget de fonctionnement de 3,5 M€ en 2022.

Dans ce contexte, le maire a engagé la commune dans des domaines d'action comme la mobilité, le logement et le recrutement d'emplois aidés pour favoriser le retour à l'emploi, qui relèveraient davantage des compétences de l'intercommunalité. Ces politiques sont confiées, de fait, au centre communal d'action sociale (CCAS), ce qui explique l'importance, dans les charges de fonctionnement, de la subvention annuelle à cet établissement public. Celle-ci représente 100 € par habitant, contre à peine plus de 15 € en moyenne dans les 101 communes de 3 000 à 5 000 habitants du Pas-de-Calais. Cet état de fait conduit à une certaine « opacité » des politiques municipales réellement mises en œuvre pour l'assemblée municipale, qui n'en décide pas, et à laquelle il n'en est pas rendu compte.

Cette situation s'accompagne d'une absence de pilotage des ressources humaines, préjudiciable au fonctionnement communal.

Fin 2022, la collectivité présente une situation financière préoccupante. L'augmentation des charges générales et des charges de personnel a entraîné une baisse significative de la capacité d'autofinancement brute. Celle-ci ne suffit plus pour rembourser les emprunts en cours. La commune doit mobiliser, à cette fin, des recettes propres d'investissement, comme le FCTVA et le produit des cessions de biens, qui auraient davantage vocation à financer des dépenses de gros entretien et d'équipement. Sa capacité de désendettement atteint 22 ans, ce qui est un niveau très critique.

Pour l'avenir, la commune devra restaurer sa capacité d'autofinancement en recentrant mieux ses missions sur ses compétences obligatoires. Des choix structurels tenant compte de l'évolution démographique devront aussi être opérés. Le fonctionnement communal et les services offerts à la population dans l'espace intercommunal devront être repensés, notamment en matière d'action sociale ou de politique de développement du commerce.

Ces décisions nécessaires, mais lourdes de sens, appellent la plus grande transparence avec les élus et la population. Le manque actuel de diffusion d'information sur l'action communale et intercommunale, ainsi que sur la situation financière, ne leur permet en effet pas de s'approprier les enjeux de fond auxquels la collectivité doit faire face.

RECOMMANDATIONS

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

Rappels au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : publier systématiquement les procès-verbaux des réunions du conseil municipal sur le site internet de la commune, ainsi que la liste des délibérations, conformément aux articles L. 2121-15 et L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales.		X		6
Rappel au droit n° 2 : publier sur le site internet de la commune, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, les informations financières (notes synthétiques du budget primitif et du compte administratif, rapports sur les orientations budgétaires).			X	18

Recommandations (performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : mettre en place un pilotage et une coordination de l'ensemble des services de la commune.			X	8
Recommandation n° 2 : établir et soumettre à l'assemblée délibérante une prospective financière identifiant les choix nécessaires au rétablissement de la capacité d'autofinancement.			X	24

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Frévent (Pas-de-Calais) pour les exercices 2017 et suivants a été ouvert par lettre du président de la chambre du 31 mars 2023 à M. Jean-François Théret, maire de la commune.

Il a notamment porté sur la gouvernance de la collectivité, ses projets stratégiques et sa trajectoire financière.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 21 juin 2023.

La chambre, dans sa séance du 06 juillet 2023, a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été communiquées au maire de la commune et, sous forme d'extrait, au président de la communauté de communes du Ternois. Tous deux ont adressé une réponse à la chambre dans le délai d'un mois.

Après avoir examiné l'ensemble de ces éléments, la chambre, dans sa séance du 13 septembre 2023, a arrêté les observations définitives suivantes.

Éléments de contexte

La commune de Frévent compte 3 348 habitants en 2020. Elle se situe dans un territoire rural, à mi-chemin entre le littoral et la commune d'Arras.

Ancienne ville industrielle du textile, elle a vu sa population diminuer de plus de 25 %¹ en 50 ans, avec la perte de 1 138 habitants.

La population est vieillissante : un tiers avait 60 ans et plus en 2019, contre un quart en 2008. Un retraité au moins est rattaché à 40 % des ménages. Le diagnostic établi pour le contrat « petites villes de demain » souligne que la commune est attractive, notamment pour les jeunes retraités, car elle permet un accès facile aux commerces et commodités.

Ses indicateurs socio-économiques sont dégradés. Elle est la deuxième commune la plus pauvre du Pas-de-Calais, avec un revenu moyen imposable de 8 893 €² par habitant, contre 16 016 € par habitant, en moyenne, pour les communes de même strate en France métropolitaine.

Le parc de logements est vieillissant. Le prix de vente moyen³ au m², indicateur d'attractivité, est très inférieur (741 €) à celui de l'intercommunalité (1 047 €) ou du département (1 955 €).

¹ INSEE – dossier complet de la commune de Frévent – 27 juin 2023.

² Source : direction générale des collectivités locales – 2023.

³ Source : convention cadre « petites villes de demain ».

1 LE FONCTIONNEMENT ET L'ORGANISATION A AMELIORER

1.1 Le règlement intérieur du conseil municipal doit être pleinement respecté

Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Les modalités de son fonctionnement sont définies aux articles L. 2121-10 et suivants du même code.

Monsieur Jean-François Théret, en fonctions depuis 2008, a été élu maire, lors de la séance d'installation du 04 juillet 2020. Le conseil municipal a décidé d'élire sept adjoints au maire, ce qui est conforme à l'article L. 2122-2 du CGCT. Lors de cette même séance, le maire a donné lecture de la charte de l' élu.

Pendant la période du contrôle, le conseil municipal s'est réuni au moins une fois par trimestre, conformément à l'article L. 2121-7 du même code. Le quorum est atteint à chaque séance. Les projets de délibération sont joints aux convocations. Le registre des délibérations est correctement tenu.

Le maire a reçu délégations du conseil municipal pour l'ensemble des sujets autorisés à l'article L. 2122-22 du CGCT. Dans un premier temps, le conseil municipal a fixé à 150 000 € la limite des emprunts et des lignes de trésorerie qui peuvent être souscrits par le maire, par délégation. Puis, cette limite a été portée à 800 000 €, par délibération du 28 septembre 2021. Cette augmentation a été motivée par l'engagement de la commune dans le programme « petites villes de demain ».

Les décisions prises par le maire dans le cadre de ces délégations sont présentées aux réunions suivantes du conseil municipal.

Conformément à l'article L. 2121-8 du CGCT, le conseil municipal a établi son règlement intérieur pour le mandat 2020-2026. Celui-ci dispose que « les élus de l'opposition du conseil municipal de Frévent bénéficient d'un espace d'expression de 2 500 signes dans le bulletin municipal et sur le site internet de la commune ».

La chambre relève que l'expression des élus (minoritaires ou majoritaires) n'est pas retranscrite sur le site internet de la commune, et que cette dernière ne diffuse plus de bulletin municipal depuis 2020.

Dans un objectif de transparence, notamment pour les habitants, la chambre invite la commune à appliquer les dispositions de son propre règlement intérieur, approuvé par les élus du conseil municipal, en leur dédiant un espace d'expression sur son site internet.

Un bureau municipal réunit l'ensemble des adjoints, chaque semaine, auquel assiste la directrice du centre communal d'action sociale (CCAS), mais pas le directeur général des services de la commune.

Un bureau municipal élargi, regroupant l'ensemble des élus de la majorité, se réunit une fois par mois. Les sujets abordés sont l'ordre du jour du conseil municipal suivant, la préparation des réunions de quartiers, les difficultés rencontrées dans la commune, etc.

Dans un objectif de transparence, la chambre invite la commune à définir les modalités de fonctionnement du bureau municipal, dans son règlement intérieur.

1.2 Une diffusion de l'information qui doit progresser

Les articles L. 2121-15 et L. 2121-25 du CGCT fixent les obligations des communes en matière de contenu et de publication des procès-verbaux des séances du conseil municipal, et de publication des délibérations.

Des procès-verbaux sont rédigés pour chaque séance du conseil municipal et soumis à l'approbation des élus lors de la réunion suivante. Ils reprennent les éléments précités prévus par le code général des collectivités territoriales, notamment les délibérations adoptées et les rapports de présentation. Ils retracent la teneur des débats. Leur rédaction n'appelle pas d'observation.

Si les délibérations sont bien affichées en mairie, leur liste n'est pas publiée sur le site internet de la commune.

Quant aux procès-verbaux des séances, le site internet a été enrichi, au cours du contrôle de la chambre, avec la publication des procès-verbaux des conseils municipaux des 13 avril, 25 mai et 12 juillet 2023.

Pour une meilleure information du public, la chambre rappelle à la collectivité ses obligations en matière de publication, à savoir la liste des délibérations et les procès-verbaux.

Dans le cadre de la contradiction, le maire s'est engagé à y remédier, en s'appuyant sur la refonte du site internet.

Rappel au droit n° 1 : publier systématiquement les procès-verbaux des réunions du conseil municipal sur le site internet de la commune, ainsi que la liste des délibérations, conformément aux articles L. 2121-15 et L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, selon de l'article L. 5211-39 du CGCT, « le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement ».

Ce même article dispose que le rapport doit faire « l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les représentants de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. [...] Les représentants de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale ».

La finalité du rapport d'activité est de permettre à tous les élus de connaître l'action de l'intercommunalité. En ce sens, l'absence de présentation au conseil municipal est préjudiciable à la transparence et l'information des élus et des citoyens.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Frévent a souligné qu'il est « *important que la population fréventine ait accès aux informations concernant les activités de Ternoiscom et notamment sur sa partie financière* ». À cet effet, la chambre lui rappelle l'obligation de communication du rapport d'activité au conseil municipal.

1.3 L'absence coûteuse de pilotage des ressources humaines

Au 31 décembre 2022, 53,4 équivalents temps plein travaillés⁴ (ETPT) composent les services municipaux⁵, parmi lesquels 4,2 ETPT sont mis à disposition par le centre communal d'action sociale.

Tableau n° 1 : Évolution des équivalents temps plein travaillés de la commune

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution annuelle moyenne
Total ETPT	50,7	53,88	53,88	50,91	49,38	49,26	- 0,57%
<i>Charges de personnel brutes</i>	1 769 367	1 869 987	1 830 288	1 826 240	1 811 466	1 898 096	1,41%

Source : chambre régionale des comptes, à partir des fichiers de paie.

La commune dispose d'un organigramme régulièrement mis à jour⁶, validé par le comité social territorial, communiqué aux responsables de services et affiché dans chaque bâtiment communal. Sous l'administration du directeur général, l'organisation des services municipaux s'articule autour des six pôles suivants : « administration générale », « finances », « ressources humaines et vie scolaire », « évènementiel », « sécurité », et « service technique ».

L'organigramme illustre l'importance relative des services et leur lien fonctionnel direct avec le maire : le secrétariat général, le chargé de communication, le chef de projet « petites villes de demain » et le pôle services techniques. Cette organisation n'appelle pas de remarque.

Par délibération du 28 juin 2021, la collectivité s'est mise en règle par rapport à la loi imposant d'effectuer 1 607 heures de travail par an. Une nouvelle organisation du temps de travail a été mise en place, en augmentant la journée de travail de quatorze minutes.

De nombreuses incohérences ont été relevées sur le nombre d'emplois ouverts au sein de la commune, ce qui démontre une certaine faiblesse dans le pilotage des services.

Ainsi en 2022, l'annexe du compte administratif indique 98 emplois budgétaires et 50 emplois pourvus.

⁴ L'ETPT mesure l'activité d'un agent par sa période d'activité sur l'année et sur sa quotité de temps de travail.

⁵ Source : chambre régionale des comptes à partir des fichiers de paie.

⁶ Le dernier organigramme a été mis à jour le 30 mars 2023 et validé par le comité social territorial, le même jour.

De même, le tableau des effectifs, délibéré par le conseil municipal le 30 mai 2023, a été arrêté à 102 emplois permanents, soit le double des emplois réellement pourvus.

La chambre relève qu'aussi bien le nombre d'emplois figurant en annexe du compte administratif (98 emplois) que le tableau des effectifs (102 emplois), sont incohérents avec l'organigramme et les fiches de paie, où il ne figure qu'une cinquantaine d'agents. Ces documents sont également incohérents avec les crédits budgétaires inscrits au chapitre des charges de personnel, lesquels ne permettent pas de financer 98 ou 102 emplois.

La chambre rappelle qu'en vertu de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique « les emplois de chaque collectivité (...) sont créés par l'organe délibérant de la collectivité. (...) aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent pas ».

De surcroît, les annexes concernant les emplois permanents, jointes au compte administratif, doivent être renseignées en les décomptant en équivalent temps plein travaillé. Or elles sont présentées en nombre d'agents. La chambre souligne que cela n'est ni transparent vis-à-vis du conseil municipal, ni propice au pilotage des ressources humaines. Aussi, elle invite la commune à compléter cette annexe.

Enfin, la commune fait état d'un absentéisme élevé. Dans son rapport sur les orientations budgétaires 2023, elle récapitule les arrêts médicaux. Le nombre d'arrêts de un à 10 jours sont en forte augmentation, de 2021 à 2022 (11 en 2021, contre 37 en 2022).

Dans un rapport sur l'absentéisme en 2022 transmis à la commune, la société d'assurance de la commune relève qu'elle se situe « au-dessus de la moyenne des collectivités équivalentes en termes d'exposition, de fréquence, de gravité ».

À la demande de la chambre, la commune a chiffré le coût de l'absentéisme à 161 000 € en 2022. Bien que la commune ne rémunère pas le premier jour de congé de maladie (jour de carence), l'absentéisme représente 10 % de ses charges de personnel.

La chambre lui recommande de mettre en place un pilotage des services, d'améliorer l'efficacité de leur organisation, et d'identifier des actions propres à réduire l'absentéisme.

Dans le cadre de la contradiction, le maire a indiqué partager les constats de la chambre et s'est engagé à y remédier.

À cet égard, la chambre rappelle qu'aux termes de l'article n° 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, « le directeur général est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation ».

Recommandation n° 1 : mettre en place un pilotage et une coordination de l'ensemble des services de la commune.
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre constate qu'en plusieurs points concernant la bonne information du conseil municipal et des citoyens, les pratiques actuelles doivent être complétées pour une meilleure transparence.

En particulier, elle rappelle à la commune ses obligations concernant la publication des procès-verbaux sur son site internet, et la présentation au conseil municipal du rapport d'activité de l'intercommunalité, essentielle pour en saisir l'action.

La chambre observe également que les carences constatées dans les informations diffusées sur le personnel communal résultent d'une absence de pilotage et de coordination des services municipaux. Celle-ci est préjudiciable au fonctionnement de la commune. La chambre lui recommande de les mettre en place, sous l'autorité du directeur général.

2 LES OBJECTIFS PRIORITAIRES DE LA COMMUNE

2.1 La transparence de la politique d'action sociale à renforcer

Le maire assume une politique sociale forte, eu égard à la fragilité de la population fréventine. Son action s'exerce essentiellement à travers les missions confiées au CCAS.

La subvention que la commune lui verse s'élève à 340 000 € par an en moyenne, soit plus de 10 % de ses dépenses de fonctionnement, ce qui en fait une charge de gestion importante. Elle finance essentiellement les charges de personnel, soit 75 % des dépenses du CCAS, ce dernier ne versant pas d'aides financières directes aux administrés.

Tableau n° 2 : Subvention annuelle communale versée au CCAS

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	BP 2023
Subventions de fonctionnement versée au C.C.A.S	350 000	295 000	295 000	385 000	350 000	350 000	385 000
Dépenses réelles de fonctionnement de la commune	3 012 179	3 188 548	3 182 085	3 076 349	3 122 147	3 394 659	3 645 905
Pourcentage	11,6 %	9,3 %	9,3 %	12,5 %	11,2 %	10,3 %	10,6 %

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

À titre de comparaison, la subvention moyenne versée à leur CCAS par les communes de la même strate, dans les Hauts-de-France (101 communes comprenant entre 3 000 et 5 000 habitants) s'élève à 15,38 € par habitant. Avec un montant de 100 €, la subvention de la commune de Frévent est six fois plus importante, la plaçant en deuxième position sur l'ensemble des communes⁷.

Le maire a confié au CCAS des missions en matière de recrutement d'emplois-aidés, de service logement, de politique de l'habitat indigne, de service d'aide à la mobilité pour les personnes en difficultés. Celles-ci excèdent tant les compétences communales que les compétences réglementaires dévolues à un CCAS⁸.

Concernant le recrutement d'emplois aidés, la commune assume une politique volontariste d'aide au retour à l'emploi. C'est cependant au CCAS que le maire confie le recrutement de ces agents, la gestion administrative et comptable de leurs contrats, et des formations. Ces agents sont ensuite mis à la disposition de la commune pour des missions au sein de services communaux, notamment au service technique et à l'entretien des locaux. Certains de ces agents sont ensuite embauchés directement par la commune.

⁷ Source : comptes de gestion.

⁸ Article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles.

Si le conseil d'administration du CCAS a pris acte de ce fonctionnement par une délibération du 08 août 2016, la commune n'a pas adopté, de son côté, une telle délibération.

Tableau n° 3 : Le recours aux emplois d'insertion de 2017 à 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Contrats aidés en équivalent temps plein travaillé	16,87	10,66	9,77	8,4	4,57	4,16

Source : chambre régionale des comptes, à partir des fiches de paie du CCAS.

Ces emplois d'insertion ont fortement diminué sur la période, en lien avec la baisse des financements de l'État.

Si elle ne représente plus que 10 % de la masse salariale du CCAS, en 2022, cette part a pu s'élever à plus de 30 %, jusqu'en 2020, atteignant même 40 % en 2017.

Les mises à disposition ne donnent pas lieu à la signature de conventions, ni même à des remboursements de salaires entre les deux entités.

L'article L. 512-15 du code général de la fonction publique dispose qu'il peut être dérogé à la règle de remboursement des mises à disposition lorsque celles-ci interviennent entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif qui lui est rattaché, ce qui est le cas de la commune et du CCAS.

Néanmoins, la chambre relève le manque de transparence de cette pratique. En effet, la commune finance ces emplois, sur son budget, par le biais de la subvention versée au CCAS, et non sur les charges de personnel et sans qu'il ne soit rendu compte au conseil municipal de ce choix politique. Dans le cadre de la contradiction, le maire a rappelé qu'il s'agit d'une pratique ancienne et poursuivie jusqu'à ce jour et que, pour sa part, il veillera désormais à ce que l'information soit à nouveau communiquée au conseil municipal de même que des conventions de mise à disposition de ces personnels soient établies entre la mairie et le CCAS.

Le maire a également confié au CCAS les missions du service logement et la politique de l'habitat indigne, en lien avec les bailleurs sociaux et privés. Ainsi, le CCAS instruit les demandes de logement, aide au montage des dossiers du fonds de solidarité logement, suit les expulsions et les loyers impayés.

Bien que le maire ait déclaré ne mener aucune action avec l'intercommunalité sur ce sujet, la chambre rappelle que la politique du « *logement et du cadre de vie* » est une compétence « optionnelle »⁹ exercée par cette dernière. Dans le cadre de la contradiction, le maire a précisé que « *l'intercommunalité ne traite que partiellement cette thématique en s'occupant essentiellement d'informer les propriétaires bailleurs des aides possibles en termes d'amélioration de l'habitat* ».

⁹ Statuts de la communauté de communes du Ternois, adoptés à l'unanimité par le conseil communautaire en séance du 07 février 2017.

Le maire charge également le CCAS de proposer, au nom de la commune, des services de transport à la demande pour les personnes en difficultés. La chambre relève, là-encore, que le « *transport à la demande et actions en faveur de la mobilité* » est la quatrième compétence « facultative » exercée par la communauté de communes, qui ne l'a pas délimitée par une définition de l'intérêt communautaire¹⁰. Dans le cadre de la contradiction, le maire a indiqué que cette dernière n'a pas retenu, sur tout son territoire, un service de transport à la demande et que, par ailleurs, si ce service s'est fortement développé lors des campagnes de vaccination contre le covid, la commune a depuis réduit son offre.

La chambre souligne que la commune exerce, à travers le CCAS, des compétences qu'elle n'a plus, les ayant transférées à l'intercommunalité. Elle se substitue ainsi, de fait, à cette dernière.

Elle l'invite donc à clarifier les missions que le conseil municipal entend confier au CCAS et dont il doit lui être rendu compte. Cette remise en ordre doit s'opérer dans le respect du cadre réglementaire.

2.2 Le programme « petites villes de demain », outil de redynamisation

2.2.1 Genèse et objectifs du programme

Lancé en octobre 2020 au niveau national, le programme « petites villes de demain » est piloté par l'agence nationale de la cohésion des territoires. Il vise à améliorer la qualité de vie des habitants des petites communes et des territoires alentours, en accompagnant les collectivités engagées dans la transition écologique, dans leurs projets de territoire en vue de leur redynamisation. Le programme a pour objectif de renforcer les moyens des villes et de leurs intercommunalités de moins de 20 000 habitants.

La commune de Frévent adhère à ce programme, à travers une convention cadre, valant opération de revitalisation du territoire, signée le 23 décembre 2022 entre le représentant de l'État, les maires des communes d'Auxi-le-Château, de Frévent et de Saint-Pol-sur-Ternoise et le président de la communauté de communes du Ternois. Ce document fixe les ambitions retenues par chaque signataire.

Pour la commune de Frévent, cinq enjeux ont été identifiés. Ils sont déclinés en objectifs, puis en actions :

- 1^{er} enjeu : faire de Frévent une ville où l'on vient y vivre. La commune prévoit la rénovation d'habitats anciens et la construction de logements sociaux et de logements intergénérationnels ;
- 2^{ème} enjeu : redynamiser la structure commerciale de la ville par la mise en place d'un linéaire de sauvegarde du commerce en centre-ville et l'acquisition de locaux commerciaux ;

¹⁰ Article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

- 3^{ème} enjeu : développer la place des mobilités douces en ville avec la création de pistes cyclables et la sécurisation de la voirie en ville ;
- 4^{ème} enjeu : faire de Frévent une ville touristique et culturelle avec la mise en place d'une stratégie de marketing territorial et de communication ;
- 5^{ème} enjeu : faire de Frévent un cadre de vie attractif. Cet enjeu comporte plusieurs actions telles que la construction d'un skate-park, la végétalisation de l'espace public, la création d'une maison de santé, et surtout, la rénovation du groupe scolaire Saint Exupéry.

Les actions sont portées par la commune, des opérateurs immobiliers pour la construction de logements, et une société privée pour la création d'une maison de santé. Les financeurs sont l'État, la région, le département et l'intercommunalité.

La commune estime le coût des premières actions qu'elle a portées à plus de 11 M€ HT¹¹, dont 10,6 M€ pour la seule rénovation du groupe scolaire.

À ce stade, la commune n'a pas de réelle visibilité sur le coût du programme ni sur les engagements financiers de ses partenaires. Elle ne sait donc pas clairement ce qu'elle devra financer, directement ou indirectement, sur ses ressources propres.

En conséquence, la chambre lui recommande de mieux évaluer les conséquences que pourrait avoir ce programme sur sa trajectoire financière.

2.2.2 Un programme empiétant sur les compétences de l'intercommunalité

Le programme « petites villes de demain » comporte des actions en faveur du développement du commerce et du tourisme.

Le taux de vacance des locaux commerciaux est de 30 %. Aussi, l'acquisition de locaux commerciaux vacants est un axe stratégique pour la commune afin de redynamiser le centre-ville, en attirant de nouveaux commerces.

La commune a acquis une ancienne brasserie, en 2022, pour un montant de 31 000 €. Elle doit être réhabilitée pour permettre l'installation d'un commerce de bouche. Les travaux sont estimés à 182 000 €, pour la première tranche. Pour cette acquisition, elle n'a pu bénéficier du soutien de la région, au motif que le développement économique n'est pas une compétence communale.

La commune intervient, en effet, dans des domaines de compétences très proches de ceux de l'intercommunalité.

Au titre de sa compétence obligatoire « *développement économique* », la communauté de communes a retenu une politique de soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, lui permettant de rendre possible toute action en faveur du commerce sur son territoire.

¹¹ Source : fiches actions transmises par la commune.

Par délibération du 24 février 2023, le conseil communautaire a modifié l'intérêt communautaire relatif à « *la politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire* », préalablement défini par délibération du 07 février 2017. Cette modification a pour objectif de « *laisser à l'ensemble des communes du territoire la compétence pour l'acquisition de biens ou immeubles à destination de commerces* », laissant ainsi l'entière charge financière à la commune de Frévent. Dans le cadre de la contradiction, le maire a reconnu que ce rachat n'ouvre aucune perspective de coopération intercommunale sur la question de revitalisation des centres-bourgs.

D'autres actions du programme de redynamisation sont étroitement liées aux compétences de l'intercommunalité. Par exemple, la commune prévoit de réaliser une vitrophanie sur les vitrines vacantes et la réorganisation de la signalétique du centre-ville.

En matière de tourisme, intégré dans la compétence « développement économique » de la communauté de communes, des actions de mise en réseau sont prévues pour le site archéologique de la motte féodale et le moulin musée. À cet égard, le maire a exprimé, lors de la contradiction, sa volonté de poursuivre le dialogue avec l'intercommunalité pour continuer les mises en commun d'équipements et de compétences.

La redynamisation du centre-ville est un enjeu essentiel pour Frévent. Pour autant, en exerçant des compétences qui ne sont pas les siennes, la commune se prive de soutiens financiers, comme l'illustre l'acquisition du local commercial.

Pour la réussite de ce programme et l'atteinte de ses objectifs, la chambre l'invite à travailler en étroite collaboration avec la communauté de communes et les autres bourgs-centre, afin de définir une politique globale du commerce à l'échelle intercommunale.

2.3 Une école devenue trop grande et trop onéreuse

En 2022-2023, 319 élèves sont scolarisés à l'école élémentaire Saint-Exupéry, dont 82 % sont des Fréventins.

Selon le maire, les locaux accueillent également les activités périscolaires, qui relèvent de l'intercommunalité, fréquentées à 42 % par des enfants des communes extérieures. Cela pourrait permettre d'autres sources de financement, en plus de ceux de la commune.

En 2022, les charges de fonctionnement de l'école représentaient près de 9 % des charges de gestion de la commune.

Cette dernière pratique une politique sociale active en faveur des élèves.

Elle a ainsi mis en place le repas à 1 €, subventionné en partie par l'État. En 2022, 164 élèves ont bénéficié de ce dispositif, soumis à des conditions de ressources (5 034 repas). Elle propose également les petits-déjeuners gratuits aux élèves.

Le nombre d'élèves du groupe scolaire Saint-Exupéry diminue depuis une dizaine d'années, en lien avec la baisse de la démographie. L'école a perdu plus de 110 élèves en 10 ans, alors que la commune enregistrait une baisse de plus de 200 habitants sur la même période (3 759 habitants en 2008)¹².

Doté d'une surface de 3 050 m², le groupe scolaire Saint-Exupéry contient cinq classes de maternelle, douze classes de primaire, un restaurant scolaire et un gymnase.

Construite dans les années d'après-guerre, pour une population de 4 500 habitants, avec d'un côté les filles, de l'autre, les garçons, cette école est devenue trop grande au regard des effectifs actuels et n'est plus adaptée aux besoins de l'enseignement.

Elle nécessite aujourd'hui d'importants travaux de rénovation qui s'avèrent coûteux. La chaudière a été changée pour 250 000 €, en 2022.

Une assistance à maîtrise d'ouvrage, missionnée par le conseil municipal, a élaboré différents scénarios de réhabilitation de cet ensemble scolaire, comme la mutualisation des espaces, la réhabilitation de bâtiments et la démolition/reconstruction d'autres bâtiments.

Le budget prévisionnel de l'opération s'élèverait à 10,6 M€ HT, avec un financement envisagé, à ce stade, à hauteur de 2,7 M€. Sous ces conditions, le reste à charge pour la commune, de 8 M€, resterait très élevé.

L'article L. 212-4 du code de l'éducation dispose que « *la commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement* ». L'entretien des écoles est une compétence communale obligatoire.

En l'état de sa situation financière, la commune n'a pas les moyens de rénover cette école, même en étalant les investissements dans le temps (Cf. troisième partie).

La chambre l'alerte sur cette difficulté majeure, et l'invite à repenser l'exercice de cette compétence par rapport aux besoins actuels et futurs, dans un contexte où la baisse et le vieillissement de la population continueront d'entraîner une diminution des effectifs scolaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune intervient sur des champs de compétences qui ne sont pas les siens, comme en témoignent les actions menées dans le domaine du développement commercial ou bien encore les services d'aide à la mobilité. Une partie de ces engagements s'opèrent par l'intermédiaire du centre communal d'action sociale, sans que le conseil municipal n'ait été saisi.

Dans le même temps, elle n'a plus réellement les moyens financiers d'entretenir et rénover son école, alors que cette compétence demeure obligatoire. En l'état des évolutions démographiques en cours, le projet de rénovation apparaît surdimensionné et difficilement soutenable financièrement.

La chambre invite la commune à repenser la conduite de ce projet, en tenant compte de la baisse des effectifs scolaires actuelle et future.

¹² Source : INSEE.

3 UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE PREOCCUPANTE

La fiabilité des comptes est garante de l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une collectivité.

Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales.

Les points de fiabilité suivants, examinés par la chambre, n'appellent pas d'observation :

- en 2023, la commune dispose de six régies, contrôlées régulièrement par le comptable public et qui fonctionnent correctement ;
- hormis quelques loyers impayés, la commune ne connaît pas de difficultés de recouvrement ;
- la qualité du mandatement est correcte et les délais de paiement sont respectés.

3.1 Une comptabilité d'engagement à améliorer

La comptabilité d'engagement

Aux termes de l'article L. 2342-2 du CGCT, le maire tient la comptabilité d'engagement, au regard des engagements juridiques qu'il a contractés et qui créent à son encontre une charge financière. L'engagement comptable permet le contrôle de la disponibilité des crédits.

Le contrôle de la comptabilité d'engagement a été réalisé à partir d'une extraction de la base comptable de la commune. Il en ressort les observations suivantes : l'engagement des dépenses ne porte que sur les dépenses sur devis ponctuels, et la commune n'a pas choisi de compléter la comptabilité d'engagement sur ses recettes.

Les charges de personnel et les charges de gestion liées à des contrats et marchés ne sont pas engagées. Au chapitre des charges générales, 650 000 € ont été mandatés, en 2022, sans avoir fait l'objet d'un engagement préalable, ce qui représente 75 % de ce chapitre. Il en est de même, en 2021, exercice au cours duquel 515 000 € de dépenses mandatées n'ont pas été engagées, soit 70 %. Les dépenses de fluides, de carburant, les marchés annuels d'assurance, de restauration ne sont pas engagés.

Le service financier a mis en place des tableaux de suivi budgétaire, présentés mensuellement au maire et à son adjoint aux finances, ce qui est positif. Néanmoins, leur fiabilité est dépendante de la qualité de la comptabilité d'engagement.

La chambre rappelle l'importance de tenir une telle comptabilité, complète et fiable. Elle seule permet à la commune de s'assurer de la disponibilité des crédits pour honorer ses engagements juridiques et de connaître ses marges dans l'exécution du budget, en cas de survenance d'événements imprévus ou d'opportunité. Elle est nécessaire à la maîtrise des résultats comptables.

Elle sera d'autant plus importante, dans les années à venir, compte tenu de la situation financière qui se dégrade.

Les opérations de fin d'exercice comportent le rattachement de charges et de produits ayant donné lieu à service fait, sans que la facture n'ait été reçue ou le titre de recette émis. De même, elles comprennent la comptabilisation des restes à réaliser de dépenses et de recettes engagées ou certaines, n'ayant pas donné lieu à un rattachement.

Les opérations de rattachements de charges et de produits et la comptabilisation des restes à réaliser, auxquelles a procédé la commune en 2021 et 2022, ont été contrôlées par la chambre. Elles n'appellent pas d'observation et ne comportent pas d'anomalie significative.

Cependant, la qualité de ces opérations de fin d'exercice dépend de la tenue d'une comptabilité d'engagement complète, ce qui n'est pas le cas actuellement.

3.2 Une information financière à renforcer

Le rapport sur les orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT prescrit la tenue d'un débat sur les orientations budgétaires, dans les communes de 3 500 habitants et plus, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Depuis la loi n° 2015-991 du 07 août 2015, ce débat doit donner lieu à la présentation d'un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que la structure et la gestion de la dette. L'article D. 2312-3 précise les informations qui doivent y figurer. Ce débat et ce rapport ont pour vocation d'éclairer le vote des élus sur le budget de la collectivité.

Les informations financières essentielles

Aux termes de l'article L. 2313-1 du CGCT, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif, afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux. Cette présentation, ainsi que le rapport présenté à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, sont mis en ligne sur le site internet de la collectivité, lorsqu'il existe, après l'adoption des délibérations afférentes.

Depuis 2020, année au cours de laquelle la population de la commune s'est établie à moins de 3 500 habitants, la tenue d'un débat sur les orientations budgétaires n'est plus obligatoire. Cependant, celui-ci s'est tenu à Frévent, avant et après 2020, dans le délai des deux mois précédents le vote du budget. Avant 2019, la commune ne rédigeait pas de rapport sur les orientations budgétaires.

Les présentations du rapport sur les orientations budgétaires donnent lieu à des échanges, au sein du conseil municipal, notamment sur les investissements prévus, et en 2023, sur la situation financière de la commune.

Les rapports sur les orientations budgétaires ne sont pas publiés sur le site internet de la commune.

Le contenu de ces rapports s'est enrichi, au cours des années, et contient les principaux éléments définis par le décret précité.

Depuis 2020, des éléments de contexte national, comme le projet de loi de finances et les mesures en direction des collectivités territoriales, sont présentés. Avant d'expliquer les orientations 2023, le rapport présente une analyse rétrospective des dépenses et des recettes sur les trois derniers exercices.

Sur ce point, l'information contenue pourrait mieux expliquer l'augmentation de certains postes de dépenses. Dans le rapport 2023, il est ainsi noté que les charges générales « *augmentent de manière importante entre 2021 et 2022* », sans plus de précision.

La commune explique de façon pédagogique la signification des principaux ratios financiers, telles que les notions d'épargne brute et d'épargne nette, avec des données présentées sur les trois dernières années, mais sans en interpréter les résultats. L'encours de la dette, son profil d'extinction, et le ratio de désendettement sont également présentés.

Enfin, en conclusion des rapports 2022 et 2023, un message d'alerte est donné sur la nécessaire maîtrise des dépenses de fonctionnement pour maintenir les équilibres budgétaires.

Le rapport présente, ensuite, les orientations de l'année à venir, mais ne donne pas d'information sur les engagements pluriannuels. Par exemple, les actions du programme « petites villes de demain » ne sont pas présentées.

La chambre relève l'enrichissement du rapport sur les orientations budgétaires, sur la période, et la qualité de son contenu. Elle invite la commune à le compléter du chiffrage des investissements futurs qu'elle prévoit, comme celui des actions du programme « petite villes de demain », notamment s'agissant de la rénovation du groupe scolaire.

La commune rédige des notes de synthèse accompagnant les budgets primitifs et les comptes administratifs. Ces dernières sont jointes aux délibérations, pour la bonne information des élus, mais ne sont pas non plus publiées sur le site internet de la commune.

La chambre rappelle à la commune ses obligations en la matière. L'absence de publication de ces données financières nuit à l'information du citoyen.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à publier régulièrement les informations financières.

<p>Rappel au droit n° 2 : publier sur le site internet de la commune, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, les informations financières (notes synthétiques du budget primitif et du compte administratif, rapports sur les orientations budgétaires).</p>
--

3.3 Des choix indispensables face à une situation financière critique

La gestion budgétaire s'effectue à travers un budget principal (3,4 M€ de recettes de fonctionnement) et un budget annexe « Eau » (0,04 M€). La compétence assainissement a été transférée à la communauté de communes du Ternois, en 2017.

La trajectoire financière est analysée à partir du seul budget principal.

3.3.1 Une capacité d'autofinancement structurellement faible

La situation financière de la commune est dégradée de façon structurelle. Sa capacité d'autofinancement (CAF) brute n'a jamais dépassé 10 % des recettes de fonctionnement sur toute la période, ce qui est faible.

Si elle a pu profiter d'un léger rebond sous l'effet du covid, en 2020 et 2021, la commune se retrouve dans une situation financière de nouveau très dégradée en 2022. Sa CAF brute se trouve encore réduite et représente à peine 4 % des recettes de fonctionnement. Elle ne couvre plus l'annuité en capital de la dette. Sa capacité de désendettement s'élève à 22 années de CAF brute, fin 2022.

Tableau n° 4 : L'évolution de l'autofinancement de 2017 à 2022

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes réelles de fonctionnement¹³	3 335 628	3 414 813	3 381 846	3 371 420	3 427 321	3 518 536
<i>Dont recettes de la fiscalité locale</i>	1 367 376	1 370 283	1 400 148	1 374 193	1 461 193	1 490 880
<i>Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'Etat</i>	95 362	89 529	91 394	92 911	92 293	90 538
<i>Dont dotations et participations provenant de l'Etat</i>	1 494 157	1 453 097	1 530 990	1 583 968	1 551 648	1 599 758
Dépenses réelles de fonctionnement	3 012 179	3 188 548	3 182 085	3 076 349	3 122 147	3 394 659
<i>Dont charges à caractère général</i>	584 738	641 141	750 512	630 735	728 260	860 990
<i>Dont charges de personnel</i>	1 597 353	1 735 766	1 721 496	1 724 271	1 702 938	1 806 372
<i>Dont subventions de fonctionnement aux associations</i>	70 403	76 678	81 290	23 866	22 891	49 802
<i>Dont subventions de fonctionnement au centre communal d'action sociale</i>	350 000	295 000	295 000	385 000	350 000	350 000
<i>Dont intérêts de la dette</i>	86 744	57 600	69 969	63 679	58 131	55 681
Capacité d'autofinancement brute	323 450	226 266	199 761	295 071	305 173	123 877
<i>Annuité en capital de la dette</i>	314662	216 544	231 539	228 157	233 609	239 217
Capacité d'autofinancement nette	8 787	9 721	- 31 778	66 914	71 565	- 115 340
<i>Recettes d'investissement hors emprunt</i>	270 820	350 943	548 261	131 916	90 495	410 033
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	300	847 383	0	0	250 000	250 000
<i>Dépenses d'équipement</i>	1 011 611	1 050 184	567 758	122 295	356 207	378 228
<i>Encours de dette du budget principal au 31/12</i>	2 539 439	3 170 278	2 938 739	2 710 582	2 726 973	2 737 756
Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP)	7,85	14,01	14,71	9,19	8,94	22,10
Taux de capacité d'autofinancement brute	9,7 %	6,6 %	5,9 %	8,8 %	8,9 %	3,5 %

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

¹³ Les recettes réelles de fonctionnement sont retraitées des produits de cession en 2017 (68 684 €), 2020 (169 €) et 2022 (215 800 €). L'attribution de compensation a été régularisée en 2018 suite aux transferts de compétences de 2017. Pour l'analyse financière, elle a été retraitée en 2017 et 2018.

3.3.1.1 Un « dérapage » des dépenses en 2018

En 2017, la commune a transféré la gestion de la médiathèque, de l'école de musique et une partie des missions du CCAS (aides légales et RSA) à la communauté de communes du Ternois. Le coût de fonctionnement de ces services a été estimé, par la commission locale d'évaluation des charges transférées, à 132 366 €. L'attribution de compensation versée à la commune a donc été diminuée de plus de 100 000 €. Elle s'élève à 29 000 € à partir de 2017, contre 132 000 € en 2016.

Si ce transfert s'est traduit par une légère diminution des charges, de 2016 à 2017, celles-ci ont ensuite augmenté de façon significative de 2017 à 2018. Les charges de personnel ont augmenté de près de 9 % (soit + 138 000 €), tandis que les charges générales ont progressé de près de 10 % (+ 56 000 €).

De la même façon, la subvention attribuée au CCAS a continué de progresser. De 2016 à 2017, elle a augmenté de 17 000 €, alors qu'elle aurait dû diminuer de 26 000 € (coût estimé du transfert de charges). Son montant aurait donc dû être de 307 000 € en 2017, contre 350 000 € réellement attribué.

L'augmentation des charges de personnel s'explique par une hausse des effectifs. Le nombre d'équivalents temps plein travaillés est passé de 50,7 en 2017 à 53,9 en 2018¹⁴.

Concernant les charges générales, les dépenses de fluides, d'entretien des bâtiments et de la voirie, de formation, de contentieux et de fêtes et cérémonies ont augmenté de 2017 à 2018¹⁵. La commune justifie l'augmentation des dépenses de fluides et d'entretien des bâtiments par l'installation des services municipaux dans de nouveaux locaux.

L'augmentation des dépenses, beaucoup plus forte que celle des recettes (+ 180 000 € contre + 80 000 €), a dégradé les indicateurs financiers. Dès 2018, la CAF brute¹⁶ ne représentait plus que 6% des recettes de fonctionnement.

3.3.1.2 Un contexte de crise sanitaire favorable à la situation financière

La crise sanitaire a permis de réduire les dépenses de fonctionnement de la commune, en 2020, de plus de 3 %.

Les charges de personnel sont restées stables. Pour la première fois, la commune a réduit ses effectifs. Le nombre d'équivalents temps plein travaillés a diminué de trois unités, passant de 53,9 ETPT en 2019 à 50,9 en 2020.

¹⁴ Source : chambre régionale des comptes, à partir des fichiers de paie.

¹⁵ Fluides (+ 26 000 €, + 17 %), entretien des bâtiments et de la voirie (+ 12 000 €, + 30 %), prestations de services (+ 7 000 €, + 13 %), formation (+ 5 600 €, + 100 %), contentieux/honoraires (+ 4 300 €, + 44 %), fêtes et cérémonies (+ 3 400 €, + 8,3 %).

¹⁶ La CAF brute correspond à l'excédent brut de fonctionnement (différence entre les produits et les charges de gestion) augmenté du résultat financier et des produits et charges exceptionnels réels. Elle mesure la capacité de la commune à dégager de l'autofinancement pour financer ses investissements.

La hausse de la subvention de fonctionnement au CCAS (+ 90 000 €) a été compensée par la baisse des subventions aux associations (- 60 000 €) et des charges générales¹⁷ (- 120 000 €, soit - 16 %). La commune justifie l'augmentation de la subvention au CCAS par le contexte de covid 19. Dans les faits, cette augmentation a financé des charges de personnel supplémentaires et non une aide financière aux administrés.

Ainsi, la baisse des dépenses (- 105 000 €), beaucoup plus importante que celle des recettes (- 10 000 €), a permis de restaurer la CAF brute, qui a retrouvé son niveau de 2017.

En 2021, la progression des recettes de fonctionnement (+ 2 %, soit + 56 000 €), et notamment des subventions¹⁸ de l'État, a permis de compenser la reprise à la hausse des dépenses (+ 1,5 %, + 46 000 €), mais les indicateurs financiers sont restés fragiles.

3.3.1.3 Une nouvelle détérioration des indicateurs financiers en 2022

Si les recettes continuent de progresser entre 2021 et 2022, et notamment les recettes fiscales et les dotations, les dépenses augmentent beaucoup plus vite.

Les charges générales augmentent de 130 000 €¹⁹ et les subventions aux associations de près de 30 000€.

Les charges de personnel croissent, quant à elles, de plus de 100 000 €, alors que les effectifs en équivalent temps plein travaillés sont restés stables. La commune l'explique par la revalorisation du SMIC et des catégories C, et par l'augmentation du point d'indice, qui a représenté un coût supplémentaire de 30 000 € sur six mois. Les charges sociales augmentent également de 35 000 €.

Au total, les dépenses augmentent de plus de 270 000 € (+ 9 %).

La CAF se dégrade donc à nouveau et ne permet pas de couvrir l'annuité en capital de la dette. Elle est négative, à - 115 000 €.

3.3.1.4 Un niveau d'endettement désormais critique

Sur la période contrôlée, les dépenses d'équipement se sont élevées à la somme totale de 3,4 M€, financées en partie par l'emprunt (40 %), le FCTVA (16 %), des subventions (13 %), les amendes de police (14 %), les produits des cessions (8 %). Le fonds de roulement a été mobilisé à hauteur de 414 000 € (soit 12 %).

En 2017, la commune a mobilisé son fonds de roulement à hauteur de 650 000 € pour financer les travaux de rénovation de la mairie, de la salle des mariages, les travaux du jardin public et des travaux de voirie, soit 1 M€ de dépenses.

¹⁷ Diminution des dépenses de fluides, de carburant, d'entretien des bâtiments, des fêtes et cérémonies.

¹⁸ Subvention pour le chef de projet « petites villes de demain », subvention pour les repas à 1 €, subvention du programme « entrepreneurs à impact ».

¹⁹ Prestations de services (+ 23 000 €, + 18 %), les fluides (+ 7 000 €, + 4 %), locations mobilières (+ 41 000 €, + 93 %), annonces et insertion (+ 16 000 €), fêtes et cérémonies (+ 54 000 €, + 330 %).

En 2018, elle a emprunté près de 850 000 € pour financer divers travaux (ravalement de la façade de la mairie, aménagement d'un skate-park, etc.) et l'acquisition de matériels professionnels (balayeuse, etc.), ce qui a porté sa capacité de désendettement²⁰ à 14 années, dépassant le seuil critique de 12 ans²¹.

En 2022, un nouvel emprunt de 250 000 € a été contracté afin de financer les travaux de l'école et l'acquisition d'une ancienne brasserie. Il a permis à la commune de reconstituer son fonds de roulement, à hauteur de 532 000 €, soit l'équivalent de deux mois de charges de gestion courante, et a porté la trésorerie de fin d'exercice à plus de 900 000 €, soit l'équivalent de plus de trois mois de ces mêmes charges.

Au 31 décembre 2022, l'encours de la dette a atteint 2,7 M€, dégradant la capacité de désendettement à 22 années de CAF brute, niveau critique atteint en raison de la particulière faiblesse de l'autofinancement.

3.3.2 La nécessité de restaurer la capacité d'autofinancement

La situation financière de la commune au 31 décembre 2022 est préoccupante.

Si, au budget primitif 2023, le produit des cessions annoncé est censé couvrir l'annuité en capital de la dette, encore ces projets de cessions doivent-ils se réaliser. La chambre souligne que ce type de produit ne constitue pas une recette pérenne.

La perspective d'avoir à rénover le groupe scolaire Saint-Exupéry, opération relevant d'une compétence communale obligatoire, apparaît aujourd'hui financièrement hors de portée.

La chambre a établi une projection du niveau de CAF dont la commune aurait besoin si elle recourait exclusivement à l'emprunt pour financer le reste à charge de l'école, estimé à ce jour à 8 M€ (Cf. annexe n° 1). Pour financer un emprunt nouveau de 8 M€, la collectivité devrait dégager environ 550 000 € d'autofinancement annuel, ce qui représente un effort considérable par rapport à la CAF de 124 000 € dégagée en 2022.

Or, la chambre constate que la commune ne dispose pas de marge de manœuvre suffisante en réalité : elle n'est déjà plus capable, avec cette CAF brute de 124 000 €, de couvrir le remboursement de l'annuité en capital des emprunts déjà souscrits, qui atteint environ 268 000 € en 2023.

La commune doit déjà restaurer sa CAF et se donner des marges par rapport à ses annuités de dette actuelle, avant même de se lancer dans de nouveaux projets. Elle doit donc diminuer ses charges de fonctionnement et augmenter ses ressources.

En dépenses, les charges de personnel constituent le principal poste (1,8 M€, soit 53,2 % en 2022). En 2021, elles s'élevaient à 479 € par habitant, contre 459 € pour les communes de la même strate. Le maire souligne que ce poste de dépenses est particulièrement rigide. La commune dispose de marges de manœuvre sur le personnel non-titulaire, qui représentait plus de 6 % des dépenses de personnel en 2022.

²⁰ Ce ratio de l'encours de la dette sur la CAF brute permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Un seuil de dix à douze années est considéré comme critique.

²¹ Loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Des économies pourraient être recherchées sur la masse salariale, en mutualisant certains services avec la communauté de communes ou d'autres communes du territoire.

Comme expliqué *supra*, le financement du CCAS pèse également dans les comptes de la commune. En 2022, la subvention versée au CCAS représentait plus de 10 % des charges de fonctionnement. La redéfinition des missions qui lui sont confiées peut être une piste d'économies.

Enfin, la chambre invite la commune à identifier les postes d'économies possibles dans les charges générales, lesquelles n'ont cessé de progresser sur toute la période du contrôle, hormis durant l'année du Covid (+ 8 % d'augmentation moyenne de 2017 à 2022).

Du côté des recettes, la fiscalité directe locale est la ressource la plus importante de la commune, soit 42 % des recettes de fonctionnement en 2022. Elle a connu une progression dynamique sur la période, avec une évolution annuelle moyenne de + 1,9 %.

La commune a appliqué une politique de diminution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quasiment toute la période du contrôle. Le taux de la taxe foncière est passé de 31,65 % en 2016 à 27,65 % en 2023. Le maire explique cette diminution par l'objectif d'attirer de nouveaux commerces.

Après intégration du taux de taxe foncière du département (22,26 %), le taux sur le foncier bâti est de 49,91 % en 2022 et 2023, niveau bien supérieur au taux moyen de la strate, qui était de 37,38 % en 2021 (50,91 %, en 2021, pour la commune de Frévent).

Malgré la baisse amorcée à Frévent, le niveau de taxe foncière y reste donc élevé, ce qui limite les marges de manœuvre de la commune, d'autant plus que les revenus de sa population sont faibles.

Les produits des services (redevance d'occupation du domaine public, redevances culturelle et périscolaire) représentent à peine 1 % des recettes de fonctionnement. Leur augmentation aurait un impact très limité sur le rétablissement de la trajectoire financière.

D'une manière globale, la chambre observe qu'il est nécessaire pour la commune de prendre en compte la baisse de sa population, qui l'expose au risque d'infrastructures et d'équipements toujours plus surdimensionnés et mal entretenus, et l'obligation, comme l'opportunité pour elle, de s'inscrire dans davantage de coopération et de mutualisations avec l'intercommunalité et d'autres communes. Cette orientation doit s'appuyer sur l'amélioration de la transparence et de l'information du conseil municipal, recommandées plus haut.

En conclusion, la chambre invite le maire à proposer au conseil municipal de se prononcer sur une stratégie financière pluriannuelle qui identifierait les choix nécessaires au rétablissement de la capacité d'investissement de la commune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire convient du diagnostic de surdimensionnement des équipements et indique vouloir mettre en place deux perspectives financières. L'une serait consacrée au financement des investissements, tandis que l'autre porterait sur les dépenses de fonctionnement, en particulier sur la gestion des ressources humaines.

La chambre rappelle que les dispositions en vigueur en matière budgétaire impliquent que la commune prévoit une prospective financière d'ensemble, portant sur l'investissement et le fonctionnement, le rétablissement d'une capacité d'autofinancement étant le préalable incontournable à la mise en place d'une capacité à programmer des investissements.

Le maire a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, considérer qu'une « prospective n'est pas un acte d'autorisation politique mais un outil de gestion et n'a pas de valeur juridique ».

Sur ce point, la chambre lui rappelle qu'en vertu de l'article L. 2311-2 du CGCT, il appartient au conseil municipal de « déterminer l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. La délibération intervenue comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face. ».

Recommandation n° 2 : établir et soumettre à l'assemblée délibérante une prospective financière identifiant les choix nécessaires au rétablissement de la capacité d'autofinancement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune s'est dégradée, dès 2018, en raison de l'augmentation des charges de personnel et des charges générales. Les transferts de compétences à l'intercommunalité ne se sont pas traduits par une baisse des dépenses, alors que les recettes ont diminué.

Après une légère amélioration des indicateurs financiers en 2020 et 2021, dans le contexte de la crise sanitaire, la situation se dégrade à nouveau en 2022. L'autofinancement ne permet plus de rembourser le capital de la dette. La capacité de désendettement atteint 22 années au 31 décembre 2022.

Cette situation est critique. La commune doit entretenir un patrimoine qui lui coûte cher, en témoigne la rénovation de l'école. Face à cette impasse financière, elle doit faire des choix qui prennent en compte l'évolution démographique.

La chambre lui recommande la mise en place d'une prospective financière identifiant les choix nécessaires au rétablissement de la capacité d'autofinancement.

Dans ce contexte, l'amélioration de la transparence et de la diffusion de l'information est indispensable pour permettre au conseil municipal de comprendre la situation financière.

* *

*

Annexe n° 1. Estimation du besoin de capacité d'autofinancement brute

La chambre a réalisé une simulation du niveau de la capacité d'autofinancement (CAF) brute que devrait dégager la commune si elle finançait le reste à charge de l'école (8 M€), en recourant à l'emprunt.

Cette projection n'intègre pas les autres investissements prévisionnels, ni même les investissements dits récurrents.

L'annuité de la dette ancienne a été calculée à partir des données transmises par la commune.

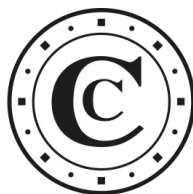
Les hypothèses retenues sont :

- un emprunt souscrit sur 25 ans, au taux de 4 % ;
- une CAF brute constante à l'année 2022 pour les années futures.

Tableau n° 5 : L'impact d'un nouvel emprunt sur l'annuité en capital de la dette future

Emprunt 5EN €°	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Annuité - dette ancienne	267 561	236 732	241 960	247 333	252 857	258 536
Annuité - dette nouvelle	0	307 385	308 409	309 437	310 469	311 504
<i>Capacité d'autofinancement brute actuelle</i>	124 000	124 000	124 000	124 000	124 000	124 000
<i>Capacité d'autofinancement brute supplémentaire nécessaire pour financer l'annuité de la dette</i>	143 561	420 117	426 369	432 770	439 326	446 040

Source : chambre régionale des comptes.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

(COMMUNE DE FRÉVENT)

(Département du Pas-de-Calais)

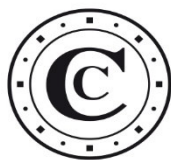
Exercices 2017 et suivants

1 réponse :

- M. Johann Delarche, maire de la commune de Frévent.

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 ».



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France]
11 rue du marché au filé - 62 012 Arras

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>