



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DES COMMUNES GIENNOISES (Département du Loiret)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 février 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	7
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DES COMMUNES GIENNOISES	11
1.1 Une communauté de communes aux compétences étendues face à l'enjeu de la redynamisation de son territoire	11
1.1.1 L'enjeu prépondérant de la redynamisation du territoire	11
1.1.2 Un établissement de taille réduite mais aux compétences étendues	12
1.1.3 Des enjeux inscrits dans le projet de territoire	16
1.2 Une stratégie financière à l'avantage des communes du groupement.....	17
1.2.1 Une évaluation financière des transferts perfectible et à l'avantage des communes	17
1.2.1.1 L'évaluation des charges et recettes transférées	18
1.2.1.2 Un premier bilan financier réalisé en 2021 soulignant la solidarité à l'égard des communes	20
1.2.2 Une intégration poussée du personnel avec la commune-centre.....	20
1.2.3 Un pacte fiscal et financier favorisant la solidarité à l'égard des petites communes	21
1.3 Une gouvernance du groupement intégrant davantage les communes.....	22
1.3.1 Un récent pacte de gouvernance précisant les relations avec les élus communaux	22
1.3.2 Un conseil communautaire représentant l'ensemble des communes membres	22
1.3.3 Une place donnée aux questions déontologiques concernant les élus à conforter	23
1.3.4 Une conférence des maires et un bureau communautaire conjoint.....	24
1.3.5 L'exécutif de l'établissement	24
1.3.6 Une organisation des services mutualisée avec la commune de Gien	25
2 LA QUALITÉ DE LA GESTION ET DE L'INFORMATION FINANCIÈRES.....	26
2.1 Une information budgétaire qui peut être améliorée.....	26
2.1.1 Un rapport d'orientations budgétaires relativement satisfaisant	26
2.1.2 Un règlement budgétaire et financier laconique	27
2.1.3 Un programme pluriannuel des investissements à actualiser régulièrement.....	27
2.1.4 Une information budgétaire et financière donnée aux citoyens en progrès.....	28
2.2 Une prévision budgétaire globalement fiable.....	28

2.2.1 En section de fonction	28
2.2.2 En section d'investissement	29
2.3 Certaines lacunes qui altèrent la fiabilité des comptes.....	30
2.3.1 La sécurisation du système d'information financier	30
2.3.2 La comptabilisation des immobilisations	31
2.3.2.1 L'inventaire des immobilisations	31
2.3.3 Les dotations aux provisions	32
2.3.4 L'identification et la prévention des risques financiers liés aux tiers	33
2.3.4.1 Des engagements financiers modestes	33
2.3.4.2 Mais des risques liés aux garanties d'emprunt à mieux surveiller.....	33
2.3.4.3 D'autres engagements hors bilan non répertoriés.....	34
2.4 Des annexes aux documents budgétaires incomplètes ou incohérentes.....	35
2.4.1 L'état des subventions et des aides en nature.....	35
2.4.2 L'état de la dette.....	36
3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES.....	37
3.1 Une situation financière satisfaisante maintenue grâce à une maîtrise des charges.....	37
3.2 L'évolution des produits et des charges de fonctionnement	38
3.2.1 Un panier de recettes transformé.....	38
3.2.2 Des taux de fiscalité stables et modérés	38
3.2.3 Des charges de gestion courante en diminution	39
3.2.3.1 Les charges à caractère général en baisse.....	40
3.2.3.2 Les charges de personnel stabilisées	41
3.3 L'évolution des recettes et des dépenses d'investissement	43
3.3.1 Des recettes d'équipement couvrant les dépenses sans recours à la dette	43
3.3.1.1 L'autofinancement maintenu à un bon niveau.....	43
3.3.1.2 Les autres recettes propres contribuant à l'effort d'équipement.....	44
3.3.1.3 L'endettement maîtrisé et peu risqué.....	45
3.3.2 Des dépenses d'investissement contenues	46
3.4 Les budgets annexes.....	47
3.4.1 Le budget annexe de l'assainissement collectif	48
3.4.2 Le budget annexe transport	49
3.4.3 Le budget annexe de la zone d'activité de La Bosserie	49
3.5 Les conséquences de la crise sanitaire sur la situation financière de la communauté de communes	50
4 DES RISQUES DIFFUS DANS PLUSIEURS DOMAINES DE LA GESTION DE L'ÉTABLISSEMENT	51
4.1 Le régime des avantages en nature des membres du personnel	52
4.1.1 Les logements de fonction.....	52
4.1.2 Les véhicules de fonction et de service.....	52
4.2 La procédure de la commande publique.....	53
4.3 Les acquisitions immobilières et foncières	54

4.3.1 Une politique d'acquisition modeste.....	54
4.3.2 Le contrôle d'un échantillon d'acquisitions	55
4.3.3 Le cas de l'achat et de la revente des parcelles « atlas » et « super mob ».....	56
ANNEXES.....	59
Annexe n° 1. Tableau des procédures	60
Annexe n° 2. Glossaire.....	61
Annexe n° 3. Réponse	63

SYNTHÈSE

La communauté des communes giennaises (CDCG) est un établissement public de coopération intercommunale. S'il ne comporte que onze communes, centrées autour de la ville de Gien, il s'avère particulièrement intégré. Les maires des communes membres sont associés au bureau communautaire, instance de concertation de la CDCG, depuis 2020. Si l'établissement a récemment modifié sa gouvernance, celle-ci reste à compléter sur le volet déontologique et certains aspects, comme les délégations à l'exécutif méritent d'être sécurisées.

Un établissement intercommunal très intégré qui privilégie la solidarité envers ses communes membres

Depuis 2015, de nombreuses compétences ont été transférées par les communes et de nombreux services communs avec la commune de Gien ont vu le jour.

L'établissement a fait le choix, lors de certains des derniers transferts de compétences, de supporter seul les charges transférées dans un contexte où il bénéficiait d'une situation financière favorable. Il a ainsi privilégié la solidarité financière envers les communes membres. Cependant, la commission locale d'évaluation des charges transférées n'a pas toujours été réunie dans les délais requis. De même, ses évaluations financières gagneraient à être plus précises.

Une information financière et une fiabilité des comptes qui pourraient être améliorées

La prévision et l'exécution budgétaire en section d'investissement restent encore peu performantes alors qu'il s'agit d'un enjeu important pour l'établissement. Les rapports d'orientations budgétaires adressés au conseil communautaire et l'information des citoyens sur la situation financière de l'établissement sont en progrès, mais pas entièrement satisfaisants.

La fiabilité des comptes laisse apparaître des points d'amélioration : la comptabilité patrimoniale présente de nombreuses incohérences, les provisions sont insuffisamment utilisées, le rattachement des charges à l'exercice est pratiqué mais pas de façon exhaustive et d'importants états annexes aux comptes sont manquants ou incomplètement renseignés.

Une maîtrise de l'évolution des charges et un désendettement

La situation financière de la CDCG est satisfaisante. Les produits sont stables et l'établissement a su préserver ses équilibres financiers grâce à la maîtrise de ses charges qui ont peu augmenté entre 2016 et 2021.

Les investissements sont restés modérés, ce qui a permis à la CDCG de les financer sans recourir à l'emprunt. L'encours de la dette diminue donc sur la période. L'établissement a constitué ainsi des marges de manœuvre pour envisager un programme d'investissement plus conséquent. Une actualisation régulière du document de programmation pluriannuel lui sera néanmoins nécessaire pour fiabiliser son besoin de financement.

Des risques diffus dans plusieurs domaines de la gestion

L'identification et la prévention des risques rencontrés dans ses activités sont un enjeu pour l'établissement. À cet égard, il gagnerait à veiller à la correcte application de certains de ses documents cadres, comme le guide des achats. Concernant la politique d'acquisition foncière ou immobilière, une plus grande vigilance dans ses pratiques permettrait à la CDCG d'éviter des situations créatrices de risques juridiques ou financiers.

À l'issue de son contrôle, la chambre a émis trois recommandations. Elle examinera leur mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil communautaire, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Veiller, à l'occasion des prochaines évolutions de compétences, à l'organisation d'une réunion de la CLECT, à l'exacte détermination des charges transférées et à la traçabilité des calculs (cf. page n° 19).

Recommandation n° 2 : Formaliser un dispositif de prévention des conflits d'intérêt concernant les élus (cf. page n° 24).

Recommandation n° 3 : Compléter l'ensemble des annexes des documents budgétaires (cf. page n° 36).

INTRODUCTION

En vertu des dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté des communes giennoises pour ce qui concerne les années 2016 et suivantes. Les différentes étapes de la procédure, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières, sont présentées en annexe n° 1.

Les investigations de la chambre ont porté sur la gouvernance de la communauté des communes giennoises, la qualité de l'information financière diffusée aux élus et aux citoyens à travers divers supports, dont les comptes, l'analyse de sa situation financière et l'effectivité de ses dispositifs de maîtrise des risques.

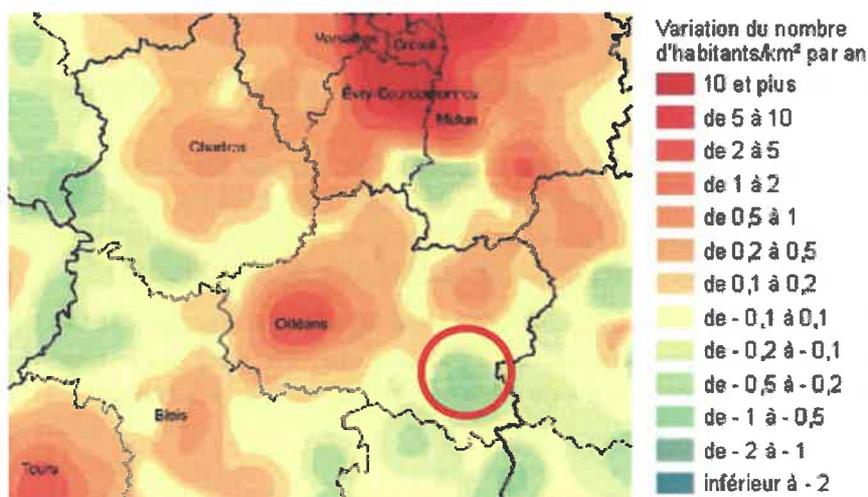
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DES COMMUNES GIENNOISES

1.1 Une communauté de communes aux compétences étendues face à l'enjeu de la redynamisation de son territoire

1.1.1 L'enjeu prépondérant de la redynamisation du territoire

Située à l'est du département du Loiret, la communauté des communes giennoises (CDCG) regroupe une population de 24 284 habitants en 2019. Entre 2013 et 2019, sa population baisse de 0,9 % par an en moyenne, tandis que celle de la région Centre Val de Loire reste stable. La commune de Gien, avec 13 566 habitants, regroupe plus de la moitié de ses habitants. Le territoire intercommunal accueille le siège d'une association évangélique, laquelle organise un rassemblement annuel. À cette occasion, la population double brièvement.

Carte n° 1 : Évolution démographique entre 2008 et 2018



Source : Insee, Analyses n° 72, décembre 2020.

Les indicateurs de précarité sont plus élevés que la moyenne régionale. Ainsi, par rapport à la région Centre-Val de Loire, le taux de pauvreté dans le territoire giennois est supérieur de trois points et le taux de chômage supérieur d'un point.

Une présence accrue des emplois industriels et d'administration est également à noter. L'industrie représente, en 2019, 25 % des emplois de l'intercommunalité, contre une moyenne régionale à 15,5 %. Le territoire comprend des installations industrielles importantes, cosmétiques notamment, à Gien, et bénéficie de la proximité de deux centrales nucléaires.

Tableau n° 1 : Principaux indicateurs socio-économiques

	CDCG	Région CVDL
<i>Variation de la population : taux annuel moyen entre 2013 et 2019, en %</i>	-0,9	0
<i>Part des logements vacants en 2019, en %</i>	14,6	10,2
<i>Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2019, en €</i>	20 860	21 710
<i>Taux de pauvreté en 2019, en %</i>	16,3	13
<i>Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2019, en %</i>	13,9	12,9
<i>Part de l'industrie, en % des emplois</i>	25	15,5
<i>Part du commerce, transports et services divers, en % des emplois</i>	33,4	42

Source : Insee, Dossiers CC Giennaises et région Centre-Val de Loire au 12 juillet 2022.

Le groupement de communes, ainsi que sa ville centre, ont fait de la redynamisation de leur territoire une priorité et se sont lancés depuis 2015 dans d'ambitieux chantiers de revitalisation du centre-ville et de rénovation urbaine des deux quartiers prioritaires existants¹.

1.1.2 Un établissement de taille réduite mais aux compétences étendues

La communauté comprend onze communes et s'étend sur 357 km². Elle succède au district de Gien, qu'elle remplace à partir de 2001. En 2008, trois nouvelles communes ont fait le choix d'y adhérer : les Choux, Langesse, le Moulinet-sur-Solin. La dernière modification de périmètre date de 2014 avec l'intégration de la commune de Boismorand.

Le siège de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) se situe sur la commune de Gien. Son territoire, traversé par la Loire, est situé à l'extrémité orientale du Loiret, à proximité des départements du Cher, de la Nièvre et de l'Yonne.

¹ La politique de revitalisation urbaine à Gien a fait l'objet d'un rapport distinct de la chambre régionale des comptes publié le 15 novembre 2022.

Carte n° 2 : Communes membres de la communauté des communes giennaises



Source : Communauté des communes giennaises.

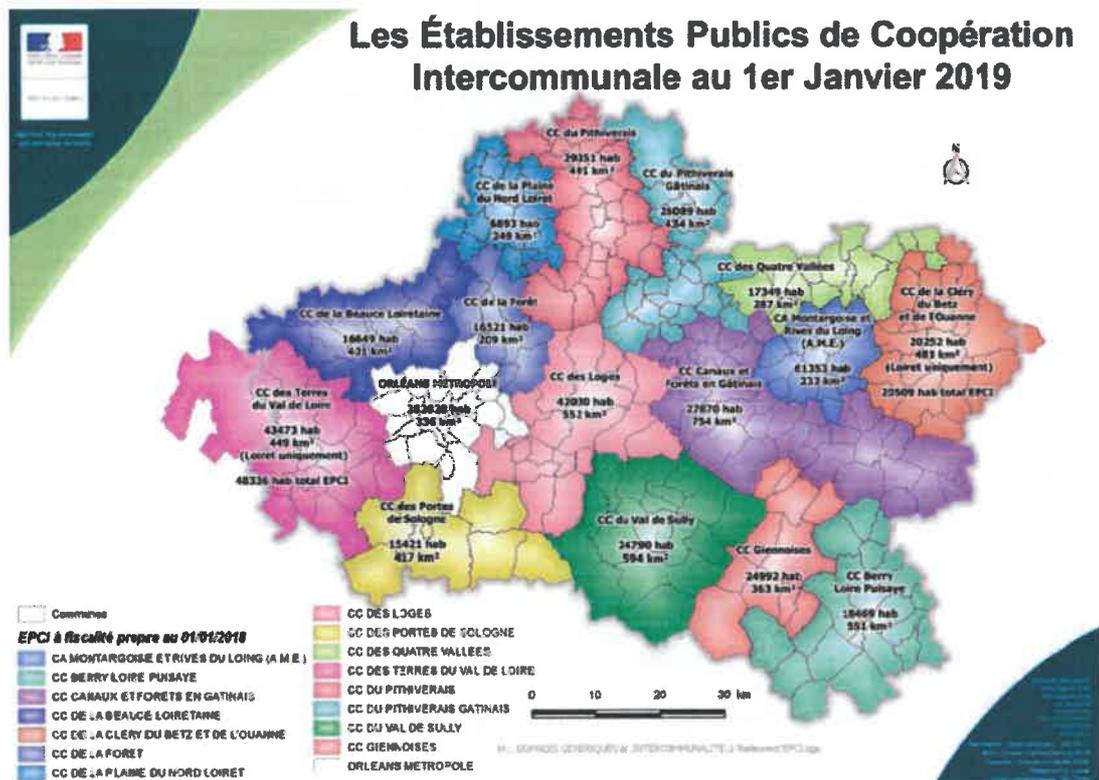
De 2008 à 2020 le président de l'établissement était M. Christian Bouleau. Depuis 2020, il s'agit de M. Francis Cammal, tous deux, par ailleurs, maires successifs de Gien.

La CDCG est une communauté de communes de taille moyenne dans le Loiret. Elle est environnée d'EPCI aux caractéristiques similaires. Il s'agit du huitième groupement de communes le plus peuplé du Loiret, sur un total de seize. En termes de population, la CDCG est un peu au-dessus des moyennes. En France, le nombre moyen d'habitants par communauté de communes est, en 2022, de 21 938, et de 19 662 pour la région Centre-Val de Loire². Avec onze communes membres, la CDCG a une taille inférieure à la moyenne nationale des communautés de communes (26 communes membres en 2021)³.

² Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres*, 2022.

³ DGCL, *Chiffres clés des collectivités locales* 2021.

Carte n° 3 : EPCI du Loiret au 1er janvier 2019



Telles qu'elles sont inscrites dans ses statuts, les principales compétences exercées par la CDCG sont les suivantes :

- compétences obligatoires : aménagement de l'espace (zone d'aménagement concertée (ZAC) de La Bosserie Nord qui est déclarée d'intérêt communautaire, plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), développement économique (tourisme), gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers ;
- compétences optionnelles : politique du logement et cadre de vie (opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), opération façades, opérations Cœur de ville et Cœur de village), politique de la ville (participation au contrat de ville, prévention de la délinquance), voirie, équipements culturels, sportifs et d'enseignement (bâtiments sportifs couverts), actions sociales (portage de repas à domicile, aide financière, service petite enfance, maison de santé, aide à la réforme du temps scolaire), assainissement (assainissement collectif et non collectif) ;
- compétences facultatives : politique sportive (animation, école intercommunale des sports, intervention en milieu scolaire, aide financière), politique culturelle (aide aux associations ou entreprises culturelles, intervention en milieu scolaire, mise en œuvre de la programmation), incendie et secours (contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) 45), mise en place et gestion d'un

système d'information géographique (SIG), participation à l'organisation du rassemblement des gens du voyage à Nevoy.

À compter du 1^{er} janvier 2020, il a été mis fin à la distinction entre les compétences facultatives et les compétences optionnelles par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Il conviendrait donc que l'établissement public procède à la mise jour de ses statuts pour se conformer aux nouvelles dispositions en vigueur.

Les transferts très importants intervenus en 2015, et qui ont été poursuivis, font du giennois un territoire dans lequel la gestion des politiques locales au niveau intercommunal est fortement développée. Parmi les transferts de 2015, figurent la voirie, la GEMAPI, la petite enfance, le tourisme, la saison culturelle, les bâtiments sportifs et le centre de loisirs.

Sur la période 2016 à 2021, plusieurs modifications des statuts du groupement sont intervenues pour répondre à des évolutions législatives (notamment la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, plus connue sous son acronyme loi NOTRe, du 7 août 2015 ou la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 organisant le transfert à l'échelon intercommunautaire d'un certain nombre de compétences comme notamment la gestion des déchets ménagers, les aires d'accueil des gens du voyage, les zones d'activité économique ou encore la mobilité), soit à la suite de transferts de compétence volontaires.

La communauté de communes a procédé à différents transferts de compétences et a modifié à quatre reprises ses statuts. Ces modifications doivent être entérinées à la fois par une délibération de l'assemblée délibérante et par un arrêté du préfet du département dans lequel se situe le siège de l'établissement concerné. Le tableau ci-dessous recense les évolutions intervenues sur la période 2016 à 2021.

Tableau n° 2 : Évolutions statutaires de l'EPCI entre 2016 et 2021

Année	Modifications statutaires	Délibération	Arrêté préfectoral
2016	Classement en compétence obligatoire des compétences ordures ménagères, aire d'accueil des gens du voyage et zone d'activité économique au profit de l'EPCI ; transferts aides cinémas, gestion zone aéroportuaires.	Délibération n° 2016-086 du 24/06/2016	Arrêté du 20/10/2016
2017	Transfert de la compétence en matière de fourrière animale	Délibération n° 2017-101 du 13/10/2017	Arrêté du 9/03/2018
2019	Classement en compétence obligatoire de la compétence assainissement ⁴	Délibération n° 2019-77 du 24/06/2019	Arrêté du 14/11/2019
2021	Transfert de la compétence communale mobilité au profit de l'EPCI	Délibération n° 2021-020 du 24/03/2021	Arrêté du 17/06/2021

Source : CRC Centre-Val de Loire.

⁴ La compétence « eau » ne sera transférée qu'à compter du 1^{er} janvier 2026, comme le permet la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

L'établissement dispose désormais d'un socle de compétences étendu. La chambre relève cependant le cas de la compétence sportive qui s'avère encore fragmentée (équipements couverts à l'EPCI, en plein air aux communes, animation sportive à l'EPCI mais relations aux associations sportives aux communes) qui, comme la chambre l'a relevé dans le rapport de la commune⁵, peut être source de difficultés. L'EPCI est invité à procéder à une rationalisation dans ce domaine.

La CDCG a mutualisé des effectifs avec ses communes-membres, principalement avec la commune-centre (direction générale, services ressources, services techniques, sport, voirie, eau et assainissement, petite enfance, etc.). Les effectifs de la CDCG ont ainsi augmenté de 61 agents en 2013 à 199 en 2018, tandis que ceux de la commune de Gien diminuaient sur la même période de 350 à 161.

Cette politique d'intégration communautaire volontariste se vérifie avec la progression du coefficient d'intégration fiscale⁶ (CIF).

Tableau n° 3 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale entre 2015 et 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fiscalité levée par l'EPCI	9,6 M€	9,1 M€	9,1 M€	8,9 M€	8,9 M€	9,7 M€
Part de la fiscalité conservée par l'EPCI	27 %	35 %	32 %	31 %	30 %	33 %
Coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI	0,38	0,39	0,44	0,50	0,50	n.c.
Coefficient d'intégration fiscale moyen de la catégorie	0,35	0,35	0,35	0,35	0,36	n.c.

Source : Fiches DGF et CRC Centre-Val de Loire.

Entre 2015 à 2019, le CIF passe ainsi de 0,38 à 0,50 alors que cet indicateur n'atteint que 0,36 pour les EPCI de la strate à laquelle appartient la communauté des communes giennoises.

1.1.3 Des enjeux inscrits dans le projet de territoire

Le projet de territoire fixe les orientations d'un territoire en matière d'aménagement et de développement. Si la communauté de communes ne dispose pas d'un projet de territoire, le

⁵ Chambre régionale des comptes de Centre-Val de Loire, *Commune de Gien*, novembre 2022.

⁶ Cet indicateur permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs autres groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau intercommunal. Plus le CIF est proche de 1, plus l'intégration intercommunale est importante.

syndicat mixte du Pays giennois⁷, dont elle est membre, a approuvé le 3 juin 2021 un projet de territoire à l'occasion de l'élaboration du contrat territorial de relance et de transition écologique. L'ancien président de l'établissement public a précisé que l'échelle du pays avait semblé appropriée, au vu de l'importance de la ville de Gien sur ce territoire plus étendu.

Le projet, intitulé « Innovons pour un territoire durable », présente un panorama détaillé des caractéristiques et des enjeux du territoire, comme par exemple les problématiques d'accès aux soins. Quatre axes d'actions ont été définis : préserver et utiliser nos ressources naturelles dans des objectifs de développement durable ; favoriser une qualité de vie pour développer une économie résidentielle ; aménager et développer le territoire pour permettre la croissance économique ; accompagner et animer la transition écologique du Pays.

De nombreuses actions sont relatives à la transition écologique. Le projet de territoire met également en exergue les programmes en cours, comme « action cœur de ville ». Parmi les autres actions prévues, figure par exemple le développement de structures d'accueil par le travail pour les personnes fragilisées. L'attractivité du territoire, qui vise le maintien et le développement de la population et des activités économiques, est un enjeu prépondérant qui apparaît transversal aux différentes actions envisagées.

1.2 Une stratégie financière à l'avantage des communes du groupement

1.2.1 Une évaluation financière des transferts perfectible et à l'avantage des communes

Dans le cadre des transferts de compétences des communes vers l'EPCI, une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) doit évaluer le montant des charges et des produits correspondant à la compétence transférée. L'estimation de la CLECT est proposée au vote du conseil communautaire. Le coût net du transfert est déduit du montant de l'attribution de compensation versée par l'intercommunalité aux communes afin d'être neutre financièrement.

Conformément à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI), cette commission est créée par l'organe délibérant de l'EPCI qui en détermine la composition à la majorité des deux tiers. L'article précité dispose encore qu'« [...] elle est composée de membres de conseils municipaux des communes concernées ; chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant [...] ».

⁷ Ce syndicat est composé de la CDCG et de la CC Berry-Loire-Puisaye.

1.2.1.1 L'évaluation des charges et recettes transférées

Jusqu'aux CLECT de « régularisation » organisées en 2021, aucune CLECT ne s'était réunie depuis 2017 pour traiter des conséquences financières des transferts de compétences intervenus depuis 2016. Il apparaît que :

- la CLECT a estimé les charges relatives à la compétence aéroportuaire⁸, à partir de 2016, à 4 800 € par an. Elle a rendu un second rapport en 2021 en réévaluant ces charges à 5 280 € afin de prendre en compte la sortie de la chambre de commerce du syndicat mixte de l'aérodrome ;
- elle n'a pas réalisé d'estimation du montant du transfert, à partir de 2016, de l'octroi de subventions aux entreprises ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacles cinématographiques. Selon l'ordonnateur, aucune dépense n'avait été effectuée à ce titre par les communes ;
- concernant la compétence gestion de la fourrière animale, la CLECT ne s'est réunie qu'en juin 2021 alors que le transfert de compétence a eu lieu en octobre 2017. Or, l'article 1609 *nonies* C du CGI indique que la CLECT doit rendre son rapport dans les neuf mois suivant le transfert de compétence. Par ailleurs, dans son rapport, la CLECT, étonnamment, « prend acte du coût de l'évaluation de la charge transférée », alors qu'il lui revient de déterminer cette évaluation. Cependant, en l'espèce, les charges correspondent aux participations communales au syndicat mixte pour la gestion de la fourrière animale. La CLECT a proposé de ne pas modifier les niveaux d'attributions de compensation au regard du coût modique de cette compétence (moins de 10 000 € par an) ;
- concernant la compétence mobilité, transférée à partir du 1er juillet 2021, la CLECT a estimé le coût à 265 671 € par an, correspondant aux charges de personnel, aux charges à caractère général, aux amortissements du matériel et au coût indirect du service. Elle a également anticipé une baisse du montant à compter de 2029, correspondant à la fin des amortissements supportés par la commune de Gien. Cependant, la loi ne prévoit pas la possibilité d'un échancier pluriannuel des charges, qui doivent normalement être figées à la date du transfert. En outre, dès lors que l'amortissement des biens transférés incombe à la CDCG, celle-ci aurait dû poursuivre le plan d'amortissement commencé par la commune, ce qui rend sans fondement l'incorporation du coût de l'amortissement dans les charges transférées ;
- concernant la compétence relative aux activités de loisirs sans hébergement (ALSH), transférée en 2015, la CLECT s'est réunie le 9 juin 2021 en vue d'une régularisation afin de tenir compte des évolutions intervenues en 2018 (retour à la semaine de quatre jours, extension des ALSH au mercredi matin). Toutefois, les évaluations réalisées par la CLECT concernent l'année 2017 et mêlent des dépenses d'ALSH du mercredi après-midi à celles d'ALSH « vacances ». Le reste à charge pour la CDCG est de 117 000 €, sans que les éléments financiers produits ne permettent réellement de distinguer ce qui relève de l'évolution de la compétence ALSH. Il sera également relevé que la CLECT propose de ne pas modifier l'attribution de compensation,

⁸ Participation au syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Gien-Briare-Chatillon.

c'est-à-dire de mettre à la seule charge de l'EPCI le montant des charges identifié, ce qui sera accepté par le conseil communautaire ;

De manière générale, la CLECT adopte une pratique contraire à l'article 1069 *nonies C* du CGI, en ne précisant pas les modalités de calcul qui lui permettent d'estimer le coût du transfert. Par exemple, pour la compétence mobilité, le rapport de la CLECT présente « un coût du transfert » sans qu'il soit possible de connaître l'origine de ce coût (moyenne des dépenses de la commune, dernier exercice connu, etc.).

De même, bien qu'elle ait mis en évidence des charges liées aux différents transferts de compétence, la CLECT préconise de laisser inchangées les attributions de compensation, dès lors que ces transferts concernent l'ensemble des communes. De ce fait, l'EPCI en supporte seul le coût, alors que la révision de ces charges est une faculté ouverte par la loi. À l'inverse, lorsque seule la commune de Gien supportait des charges avant le transfert, la CLECT propose une modification de l'attribution de compensation (mobilité, aéroport). Ainsi, l'EPCI privilégie une solidarité à l'égard des communes autres que la commune-centre.

L'attribution de compensation versée par l'EPCI aux communes membres est restée stable entre 2016 et 2020, avant de diminuer en 2021, en raison du transfert des charges mobilité de la commune de Gien.

Tableau n° 4 : Évolution de l'attribution de compensation versée par l'EPCI aux communes membres

<i>En euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Attribution de compensation</i>	2 578 075	2 578 075	2 578 075	2 578 075	2 578 075	2 456 977

Source : Comptes de gestion.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, le président a précisé que la communauté de communes n'avait pas réuni la CLECT entre 2017 et 2020, un consensus implicite existant entre le président du groupement et les maires sur le fait de faire peser sur le seul EPCI le coût des compétences transférées. La nouvelle majorité aurait souhaité régulariser la situation en 2021, expliquant les réunions tardives de la CLECT. Le président précise qu'il veillera à ce que cette commission soit réunie systématiquement lors des prochains transferts de compétence ou de patrimoine, notamment dans le domaine sportif.

Recommandation n° 1. : Veiller, à l'occasion des prochaines évolutions de compétences, à l'organisation d'une réunion de la CLECT, à l'exacte détermination des charges transférées et à la traçabilité des calculs.

1.2.1.2 Un premier bilan financier réalisé en 2021 soulignant la solidarité à l'égard des communes

Conformément aux dispositions de l'article 1609 *nonies* C, V du CGI, introduites par la loi de finances pour 2017, le président est tenu de présenter un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'EPCI.

Ce rapport a été présenté en assemblée le 17 décembre 2021. Il revient sur les transferts intervenus entre 2015 et 2020. Le document précise certains aspects qui sont absents des rapports des CLECT, comme la méthode d'évaluation retenue pour chaque transfert. Sur la période, les principales charges transférées correspondent aux transferts intervenus en 2015, soit la voirie (1,8 M€ par an), les bâtiments sportifs couverts (0,8 M€) et la petite enfance (0,3 M€).

Enfin, le rapport présente le montant des charges supplémentaires qui sont supportées par le groupement pour chaque compétence transférée, estimé à 447 000 € par an. Il s'agit soit d'un niveau de dépenses par l'intercommunalité qui s'avère supérieur à celui des communes avant transfert (centre de loisirs ou voirie par exemple), soit d'une mesure adoptée lors du transfert, comme par exemple une réfaction des charges de voirie de 189 000 € au profit des petites communes, qui est donc à la charge de l'établissement public.

1.2.2 Une intégration poussée du personnel avec la commune-centre

L'intégration intercommunale poussée de la CDCG s'exprime également dans la gestion du personnel. Ainsi, en 2015, la commune de Gien a transféré à son EPCI 64 agents au titre des transferts de compétences et 66 au titre de la création des services communs. Depuis, les transferts ont été plus limités. Entre 2016 et 2021, quatre agents communaux ont intégré le groupement au titre des transferts de compétences et six au titre de l'extension des services communs (courrier, informatique et archives).

La délibération du 28 novembre 2018 identifie vingt services communs qui ont donné lieu à quatre conventions de constitution de services et de mise à disposition de locaux et de services.

L'établissement public a ainsi considérablement accru ses effectifs en sept ans, qui sont passés de 63 agents en 2015 à 199 en 2021. Pour autant, au total, ces transferts d'effectifs n'ont pas eu d'effet inflationniste. Le total cumulé des effectifs de la CDCG et de la ville de Gien s'élève à 399 en 2014 et 354 en 2021.

Si les transferts de personnel ont été très importants en 2015, ils ont été plus mesurés à partir de 2016. Au total, les effectifs intercommunaux ont augmenté de 0,5 % par an en moyenne depuis 2016.

1.2.3 Un pacte fiscal et financier favorisant la solidarité à l'égard des petites communes

La loi NOTRé du 7 août 2015 prévoit que les intercommunalités sur le territoire desquelles un contrat de ville est en vigueur doivent disposer d'un pacte financier et fiscal. Tel est le cas de la CDCG, dans la mesure où un contrat de ville existe à Gien.

Selon l'article L. 5211-28-4 du CGCT, « Le pacte financier et fiscal [...] vise à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. » Dans ce cadre, la communauté de communes dispose de plusieurs outils - qu'elle peut mobiliser de manière facultative - comme la mutualisation des recettes et des charges dans le cadre des compétences transférées, la révision des attributions de compensation, la mise en place de fonds de concours ou de dotations de solidarité communautaire ou encore les prélèvements et ou reversements du fonds de péréquation intercommunal et communal qui peuvent s'écarter du droit commun.

Le groupement dispose d'un pacte fiscal et financier depuis décembre 2016. Un nouveau pacte, valable pour la période de 2022 à 2026, a été adopté le 17 décembre 2021.

L'établissement public indique favoriser la solidarité à l'égard des petites communes. Ainsi, les modalités de transferts de charges, notamment dans le domaine de la voirie, ont permis, selon lui, des allègements significatifs de charges pour les petites communes rurales. Il évalue ce transfert à 447 000 € par an sur la période couvrant le premier pacte et souhaite pérenniser ce principe de solidarité intercommunale.

L'établissement prévoit aussi de poursuivre la mutualisation poussée des services avec la commune de Gien.

Élément nouveau, l'EPCI définit des limites dans l'ampleur des échanges financiers avec les communes. Il prévoit ainsi que les transferts de charges devront demeurer compatibles avec le maintien d'une capacité d'autofinancement d'au moins 12 % sur toute la durée du pacte, ce qui est un objectif proche du réalisé entre 2016 et 2021 (cf. tableau ci-dessous). De même, sur la période 2022 à 2026, le recours à de nouveaux fonds de concours est limité à hauteur de 550 000 € pour l'ensemble des communes.

Tableau n° 5 : Évolution de la capacité d'autofinancement entre 2016 et 2021

En euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute (budget principal)	1 732 078	2 505 155	1 854 746	2 122 170	3 065 710	2 389 708
En % des produits de gestion	9,7 %	13,6 %	10,3 %	12,0 %	16,9 %	13,1 %

Source : CRC Centre-Val de Loire.

Enfin, l'EPCI ne prévoit pas de recourir au levier fiscal sur la période 2022 à 2026 sauf événement particulier de nature à remettre en cause l'exécution des projets communautaires.

Ainsi, la bonne santé financière du groupement l'a incité à accepter de supporter un reste à charge lors des précédents transferts de compétence, au bénéfice notamment des petites

communes. Selon l'ancien ordonnateur, cette solidarité financière envers les communes était également une contrepartie nécessaire à l'intégration poussée qui était proposée. L'ordonnateur actuel préfère évoquer « un profit partagé par l'ensemble des communes de la gestion partagée du projet communautaire », mettant en évidence que la ville-centre bénéficie également du fait intercommunal (participation financière aux grands projets de revitalisation urbaine, mutualisation des services).

1.3 Une gouvernance du groupement intégrant davantage les communes

1.3.1 Un récent pacte de gouvernance précisant les relations avec les élus communaux

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit que la communauté de communes peut adopter un pacte de gouvernance. Ce document vise notamment à préciser les modalités d'association des élus municipaux au fonctionnement intercommunal.

Le pacte de gouvernance adopté par le conseil le 18 décembre 2020 vise à faciliter la représentation des communes, à améliorer le pilotage collégial du territoire et à renforcer le service apporté aux communes. Il prévoit des réunions concomitantes du bureau communautaire et de la conférence des maires et une meilleure intégration des conseillers communautaires suppléants s'agissant des communes ne comportant qu'un conseiller. De plus, les conseillers municipaux désignés qui ne sont pas conseillers communautaires, peuvent siéger en commissions permanentes. L'ensemble de ces mesures permet d'intégrer davantage les communes au pilotage du groupement.

Le document indique que lorsqu'une mesure communautaire n'a d'effet que pour une commune, son maire peut solliciter un avis préalable de son conseil municipal. Enfin, le pacte précise que les représentants des communes et les maires peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour des commissions de toutes questions, qu'elles soient ou non de compétence intercommunale. Sans figurer dans le pacte de gouvernance, la présence d'une délégation du bureau communautaire devant les conseils municipaux lorsque ceux-ci sont saisis du rapport d'activité, du rapport d'orientation budgétaire ou du budget de l'EPCI, est inscrite dans les modalités de concertation du public.

Toutefois, le pacte de gouvernance n'évoque pas les missions attribuées à la conférence des maires. Une ouverture plus large des commissions aux conseillers municipaux n'a pas été retenue. Le pacte de la CDCG n'évoque pas d'éléments facultatifs laissés à l'appréciation des assemblées délibérantes, comme la création de commissions spécialisées associant les maires ou de conférences territoriales.

1.3.2 Un conseil communautaire représentant l'ensemble des communes membres

Le conseil communautaire de la communauté des communes Giennoises compte 41 membres, dont 20 siègent pour garantir la représentation de Gien (soit 48,7 % des sièges).

Tableau n° 6 : Répartition des sièges au sein du conseil communautaire après les élections municipales de 2020 (membres titulaires)

<i>Commune</i>	Nombre d'habitants	Nombre de sièges
<i>Gien</i>	13 732 habitants	20 conseillers communautaires
<i>Coullons</i>	2 309 habitants	4 conseillers communautaires
<i>Poilly-Lez-Gien</i>	2 402 habitants	4 conseillers communautaires
<i>Saint-Martin-sur-Ocre</i>	1 237 habitants	2 conseillers communautaires
<i>Nevoy</i>	1 166 habitants	2 conseillers communautaires
<i>Saint-Gondon</i>	1 100 habitants	2 conseillers communautaires
<i>Saint-Brisson-sur-Loire</i>	975 habitants	2 conseillers communautaires
<i>Boismorand</i>	832 habitants	2 conseillers communautaires
<i>Les Choux</i>	519 habitants	1 conseiller communautaire
<i>Le Moulinet-sur-Solin</i>	118 habitants	1 conseiller communautaire
<i>Langesse</i>	82 habitants	1 conseiller communautaire
<i>Total</i>	24 454 habitants	41 conseillers communautaires

Source : Délibération 2020/01, arrêté préfectoral du 11 octobre 2019, données Insee 2018.

La répartition des sièges au sein du conseil communautaire apparaît conforme aux dispositions légales en vigueur. Aucune commune ne dispose de plus de la moitié des sièges et chaque commune bénéficie d'un siège au moins au sein du conseil communautaire.

1.3.3 Une place donnée aux questions déontologiques concernant les élus à conforter

Conformément à l'article L. 1111-1-1 du CGCT et à la loi du 31 mars 2015, la charte de l' élu local a été lue aux conseillers communautaires lors de la séance du 5 juin 2020. Sept obligations ont été portées à la connaissance des nouveaux conseillers communautaires dont notamment celle prévoyant que « L' élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité » ou encore celle relative au fait que « Dans l'exercice de son mandat, l' élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier ».

Les conseillers communautaires sont informés des indemnités perçues par les élus au titre de leurs autres mandats. La CDCG a fait le choix d'un document non public. En 2021, trois élus étaient concernés par un cumul d' indemnités au titre de leurs responsabilités au SMICTOM⁹, au SYCTOM¹⁰ et au pays giennois.

⁹ Syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères.

¹⁰ Syndicat mixte central de traitement des déchets des régions de Gien et Châteauneuf-sur-Loire.

Au-delà de l'accomplissement de ces actes d'information et de sensibilisation des élus, il apparaît qu'au sein de l'EPCI, aucun dispositif particulier ne permet de s'assurer du respect des règles déontologiques de la part du personnel politique de l'établissement, s'agissant en particulier de la prévention d'éventuels conflits d'intérêts.

La chambre a constaté que le déport était pratiqué à certaines occasions du conseil communautaire par des élus soucieux d'éviter de se placer en situation de conflit d'intérêts. Mais la CDCG gagnerait à instituer un dispositif de prévention des risques liés aux conflits d'intérêts, en organisant officiellement le déport des élus, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-26 du CGCT et aux articles 5 et 6 du décret du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Son inclusion dans le règlement intérieur du conseil communautaire permettrait à la communauté de communes de sécuriser les délibérations, les décisions du président et les délégations de fonctions ou de signature attribuées aux vice-présidents et de davantage protéger les élus des risques de mise en cause.

À cet égard, la chambre appelle l'attention des membres du conseil communautaire sur la reconnaissance d'un droit nouveau pour tout élu local, consacré par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (article 218) : celui de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques énoncés dans la Charte de l'élu local. Il appartient au groupement de rendre effectif ce droit.

L'ordonnateur indique qu'une charte de déontologie sera prochainement adoptée et qu'une modification du règlement intérieur peut être envisagée. Le recours à un référent déontologue porté par une structure externe est aussi concevable.

Recommandation n° 2. : Formaliser un dispositif de prévention des conflits d'intérêt concernant les élus.
--

1.3.4 Une conférence des maires et un bureau communautaire conjoint

Le conseil communautaire a mis en place lors de la séance du 5 juin 2020 la conférence des maires, conformément à l'article L. 5211-11-3 du CGCT. Cette instance, à vocation consultative, réunit l'ensemble des maires des communes membres.

La CDCG réunit concomitamment la conférence des maires et le bureau communautaire. Les maires, y compris ceux qui ne sont pas membres du conseil communautaire, ont ainsi la possibilité de participer au pilotage stratégique de l'intercommunalité.

1.3.5 L'exécutif de l'établissement

L'exécutif d'un EPCI est composé du président de l'établissement et des vice-présidents. M. Cammal, élu président le 5 juin 2020, succède à M. Bouleau.

Le conseil communautaire a élu, lors de la même séance, onze vice-présidents, qui siègent avec le président au bureau. L'article L. 5211-10 du CGCT limite le nombre de vice-présidents à 20 % de l'effectif du conseil communautaire, arrondi au chiffre entier supérieur, soit en l'espèce neuf vice-présidents maximum. Toutefois, l'article dispose que le conseil peut, à la majorité des deux-tiers, repousser la limite maximale à 30 % des effectifs, soit 13 vice-présidents. Cette faculté a été utilisée pour porter le nombre des vice-présidents à onze.

Lors de séance d'installation du 5 juin 2020, une délibération a également été prise afin d'organiser les délégations d'attributions du conseil communautaire au président.

1.3.6 Une organisation des services mutualisée avec la commune de Gien

L'organisation des services intercommunaux est largement mutualisée avec la ville de Gien. Huit pôles sont placés sous la responsabilité de deux directeurs : un directeur général adjoint (DGA) et un directeur général des services (DGS). Le DGA est responsable pour les pôles solidarité ; éducation, sport et jeunesse ; citoyenneté, participation, animations locales et accueil des publics et la police municipale. Le DGS est responsable pour les autres pôles.

Comme pour la commune, les délégations de signature en faveur du DGS s'avèrent particulièrement générales. Les arrêtés des 3 juillet 2014 et 20 février 2020 prévoient ainsi l'habilitation du DGS « à signer l'ensemble des actes à caractère administratif et financier afin d'assurer le bon fonctionnement des services ». Or, il est rappelé que le contenu de la délégation doit être précis et explicite. Les délégations relatives au DGA utilisent la même formulation imprécise, mais en en restreignant le périmètre aux seuls services sous sa responsabilité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes giennoises est une structure de taille moyenne mais fortement intégrée depuis 2015. Les nombreux transferts de compétences intervenus à ce moment se sont poursuivis, de façon plus modérée, à partir de 2016. De même, la mutualisation des services s'est renforcée.

Le groupement a privilégié une forme de solidarité financière à l'égard des petites communes en supportant seul une part des charges transférées. À cet égard, la réunion de la commission locale d'évaluation des charges transférées n'a pas toujours été tenue à temps. La détermination des charges transférées, quand elle est réalisée, n'est pas toujours précisée. La communauté de communes devra veiller, à l'avenir, au bon respect des textes en ce domaine.

La gouvernance de l'établissement intègre désormais davantage les communes. Ainsi, le bureau communautaire associe depuis 2020 la conférence des maires du territoire. Le groupement doit cependant veiller à sécuriser ses délégations de signatures et formaliser un dispositif de prévention des conflits d'intérêts.

2 LA QUALITÉ DE LA GESTION ET DE L'INFORMATION FINANCIÈRES

À compter de l'exercice 2022, l'établissement a adopté l'instruction budgétaire et comptable M57 après avoir recueilli l'avis favorable du comptable public. Dans ce cadre, l'intercommunalité s'est dotée d'un règlement budgétaire et financier afin de se mettre en conformité avec l'article L. 5217-10-8 du CGCT.

2.1 Une information budgétaire qui peut être améliorée

2.1.1 Un rapport d'orientations budgétaires relativement satisfaisant

Aux termes des articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du CGCT, le rapport d'orientations budgétaires (ROB), qui sert de support au débat d'orientation budgétaire (DOB), doit contenir des informations sur « les orientations budgétaires de la collectivité, ses engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de sa dette [...] ». Il doit ainsi permettre aux membres de l'assemblée délibérante d'apprécier le contexte financier et les objectifs budgétaires poursuivis par l'établissement pour l'année à venir, et qui se concrétiseront lors du vote du budget primitif.

Lorsque l'EPCI compte plus de 10 000 habitants et comprend au moins une commune de 3 500 habitants, ce qui est le cas de la CDCG, le ROB comporte également les informations relatives :

- à la structure des effectifs ;
- à l'évolution des dépenses de personnel, comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;
- à la durée effective du travail.

Le ROB 2022 comporte une introduction relative à la conjoncture économique nationale et internationale, marquée par l'épisode pandémique de la covid19 et à l'impact de cette crise sanitaire sur les finances des collectivités locales. Le transfert de la compétence mobilité à l'EPCI - devenue autorité organisatrice de mobilité à compter du 1^{er} juillet 2021 - est évoqué à travers l'incidence produite sur l'attribution de compensation.

Le ROB 2022 contient une analyse rétrospective concernant les années 2020 et 2021 avec des indications relatives à l'évolution des dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement et l'évolution des prélèvements opérés dans le cadre du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Concernant l'exercice budgétaire 2022, les principales évolutions des recettes et des dépenses des sections de fonctionnement et d'investissement sont présentées (notamment avec différents scénarios liés à la réalisation d'un nouveau stade nautique). L'EPCI a présenté une

prospective pour ses investissements et leur financement jusqu'à l'exercice 2026, soit la fin de l'actuelle mandature.

L'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel et des avantages en nature, dont l'analyse est prévue par l'article L. 2312-1 du CGCT, n'est cependant pas présente au ROB. Ce dernier ne contient, en effet, que des éléments rétrospectifs ayant trait à l'évolution des effectifs sur la période 2015 à 2020 ou encore à l'évolution de la pyramide des âges. Il est regrettable qu'à cette occasion, aucune information sur le schéma de mutualisation des services n'ait été communiquée aux élus communautaires.

Une analyse prospective pluriannuelle de l'ensemble de la section de fonctionnement mériterait d'être entreprise, étant donné le caractère prépondérant de la capacité d'autofinancement dégagée par cette section dans la couverture du besoin de financement des dépenses d'équipement. Sa réalisation permettrait de s'assurer de la cohérence de la prospective présentée pour la section d'investissement.

2.1.2 Un règlement budgétaire et financier laconique

L'établissement ne dispose d'un règlement budgétaire et financier (RBF), encadrant et sécurisant ses propres pratiques budgétaires et comptables que depuis une délibération du 17 décembre 2021. L'élaboration d'un tel document devait intervenir dans la mesure où, à partir du 1^{er} janvier 2022, la communauté de communes vote son budget et présente ses comptes selon la maquette de l'instruction budgétaire et comptable M57. L'article L. 5217-10-8 du CGCT impose en effet la rédaction et l'adoption d'un règlement budgétaire et financier (RBF) comme un préalable à l'utilisation de cette nouvelle instruction comptable.

Le document adopté par la CDCG rappelle les règles budgétaires et comptables de niveau législatif et réglementaire, notamment concernant la comptabilité d'engagement, les rattachements et reports, la gestion pluriannuelle des crédits, la tenue de l'inventaire, l'enregistrement des provisions et des amortissements.

Ce RBF aurait toutefois gagné à être davantage qu'une compilation des règles applicables, en précisant les choix faits par l'EPCI en matière budgétaire et comptable. Par exemple, au point 4.2, le document rappelle qu'il est possible de neutraliser l'amortissement des subventions d'équipement versées, sans indiquer si l'intercommunalité a opté ou non en faveur de ce choix. Le règlement sera précisé en ce sens.

2.1.3 Un programme pluriannuel des investissements à actualiser régulièrement

La communauté de communes a mis en place des outils de gestion pluriannuelle, adaptés au pilotage de projets d'investissement.

Elle utilise ainsi la technique des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) en 2016 et 2018. La chambre relève le caractère incomplet de l'annexe IV-B2.1 des comptes administratifs de l'établissement, qui ne retracent aucune opération à ce titre.

L'EPCI a également mis en place un programme pluriannuel d'investissement (PPI) sur la période 2016-2021, puis un nouveau PPI pour la période 2021-2026. Ce dernier vise le suivi de 28 projets pour des dépenses de près de 29 M€. Le projet principal concerne la rénovation

du stade nautique, qui représente à lui seul 12 M€ de dépenses. Le PPI a été légèrement modifié pour être intégré à la prospective financière présentée au ROB, qui présente pour la période 2021-2026 les prévisions de dépenses d'investissement de façon légèrement différente (décalage de dépenses entre 2023 et 2024) et prévoit le financement nécessaire, dont 11,5 M€ d'emprunts nouveaux, pour les couvrir.

Cet outil devra être actualisé régulièrement pour éclairer les choix du conseil communautaire. Le croisement du PPI et des engagements pluriannuels pris par la CDCG dans les programmes de revitalisation urbaine de Gien (Actions cœur de ville et nouveau programme national de renouvellement urbain) permettrait par exemple de détailler encore davantage la liste des projets envisagés.

De même, une vigilance particulière devra être apportée à la limitation, autant que possible, des restes à réaliser, qui avaient atteint un niveau important avec plus de 30 % en 2019 et encore presque 10 % en 2020 ainsi qu'à l'amélioration du taux d'exécution des investissements. Ainsi en 2021, sur le budget principal, 7,5 M€ avaient été ouverts en dépenses, mais 4,2 M€ furent annulés en cours d'année.

Une actualisation fréquente du PPI, comme cela a été effectuée en septembre 2022, apparaît ainsi nécessaire au vu des retards parfois importants qui interviennent sur les projets d'investissements. Un suivi fin du besoin de financement sera d'autant plus nécessaire que la communauté de communes envisage un recours accru à l'emprunt dans un contexte de renchérissement des taux.

2.1.4 Une information budgétaire et financière donnée aux citoyens en progrès

Les articles L. 2313-1 et L. 5211-36 du CGCT prévoient que les communautés de communes sont tenues de mettre en ligne sur leur site internet les rapports d'orientations budgétaires ainsi qu'une synthèse des budgets primitifs et des comptes administratifs qui les concernent.

Au 16 juin 2022, les ROB 2020 à 2022 et les délibérations les approuvant, ainsi que les délibérations d'approbation des compte administratif 2020, budget supplémentaire 2021 et budget primitif 2022 sont accessibles en ligne. Cette situation contraste avec celle observée par la chambre à l'ouverture du contrôle, où seul un ROB concernant 2017 était disponible sur le site internet.

La CDCG est invitée à poursuivre la mise en ligne de l'information financière. Il manque encore les rapports budgétaires et les synthèses présentant les principaux enjeux financiers de la structure.

2.2 Une prévision budgétaire globalement fiable

2.2.1 En section de fonction

Les prévisions budgétaires pour les dépenses et les recettes de la section de fonctionnement apparaissent relativement proches des montants exécutés.

Tableau n° 7 : Taux d'exécution des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement

Fonctionnement	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses / crédits ouverts en % ¹¹	97,3 %	97,1 %	99,7 %	95,8 %	92,8 %	96,4 %
Recettes / crédits ouverts en %	101,0 %	105,2 %	101,0 %	100,5 %	104,6 %	102,2 %

Source : Comptes administratifs (II A2), CRC Centre-Val de Loire.

Le taux de réalisation annuel des dépenses de fonctionnement sur l'ensemble des crédits ouverts est, sur la période concernée, systématiquement supérieur à 90 %, soit un taux satisfaisant au regard des standards budgétaires en usage pour le secteur intercommunal.

En recettes de la section de fonctionnement, le taux de réalisation dépasse toujours les 100 %, ce qui révèle que l'établissement privilégie des projections prudentes lors de l'adoption de ses budgets.

2.2.2 En section d'investissement

Les taux de réalisation annuels en section d'investissement apparaissent variables sur la période, en dépenses comme en recettes.

Tableau n° 8 : Taux d'exécution des dépenses et recettes réelles d'investissement

Investissements	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses/crédits ouverts en % ¹²	70,0 %	94,9 %	98,6 %	91,8 %	72,1 %	49,3 %
Recettes/crédits ouverts en %	159,7 %	104,7 %	125,2 %	84,1 %	76,8 %	97,2 %

Source : Comptes administratifs (II B2), chambre régionale des comptes.

Le taux d'exécution des dépenses apparaît inégal selon les exercices. Ainsi, en 2021, moins de la moitié des crédits ouverts ont été consommés. Entre 2017 et 2019, à l'inverse, le taux d'exécution est supérieur à 90 %. Selon l'établissement, la crise sanitaire a contribué à réduire le taux d'exécution à partir de 2020¹³. Pour les recettes de cette section, les taux d'exécution sont très élevés en 2016 et 2018 du fait d'une minoration des prévisions de recettes.

¹¹ Dépenses et crédits ouverts à la suite de l'adoption du budget primitif, du budget supplémentaire et des décisions budgétaires modificatives.

¹² Idem.

¹³ Ainsi, par exemple, le taux d'exécution quelque peu décevant de 72,1 % obtenu en 2020 s'explique, selon l'établissement, par les nombreuses semaines de confinement qui ont perturbé les différents chantiers programmés mais aussi le changement d'exécutif suite aux élections de mars 2020. Une situation qui, sur le front des chantiers ajournés, s'est encore aggravée lors de l'exercice 2021.

En 2016, il apparaît que c'est la conséquence d'une imprécision dans la préparation budgétaire - qui a donc amené l'EPCI à prévoir une trop faible ouverture de prévisions de recettes au titre des subventions du chapitre 13 (86 200 €) par rapport aux titres émis (349 261 €) - qui explique cette situation. Enfin, concernant le taux d'exécution de plus de 125 % de l'exercice 2018, il s'explique, d'une part, par un surcroît de crédits encaissés (+ 77 216 €) provenant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et, d'autre part, par l'enregistrement d'avances et acomptes versés sur commande d'immobilisations corporelles pour 160 141 € qui n'avaient pas été inscrits au budget.

L'établissement aurait pu éliminer ces facteurs d'imprécision budgétaire, dans la mesure où les recettes attendues au titre du FCTVA sont facilement prévisibles au regard des éléments d'éligibilité des mandats admis au fonds de compensation. Quant aux opérations liées à des immobilisations en cours, il s'agissait d'investissements largement planifiés puisque réalisés dans le cadre de l'opération de requalification du centre-ville de Gien¹⁴.

Enfin, concernant les dépenses d'investissement, il sera mentionné que les restes à réaliser demeurent importants. Ainsi, par exemple, en 2020, les restes à réaliser (RAR) se sont élevés à 2,48 M€, soit plus que les mandats émis qui atteignent 2,44 M€. Ce montant élevé de RAR s'explique en grande partie par la réalisation d'une seule opération, la construction d'une aire de grands passages pour les gens du voyage qui, en 2020, a généré plus de 1,2 M€ de report. Cette situation peut toutefois s'expliquer eu égard aux débats que suscita la réalisation d'un tel équipement au sein du conseil communautaire.

2.3 Certaines lacunes qui altèrent la fiabilité des comptes

La chambre a procédé au contrôle des amortissements et des opérations de rattachement des charges et produits, par des tests de cohérence et l'examen de plusieurs échantillons. Ces opérations n'appellent pas de remarques. En revanche certaines lacunes relatives à d'autres opérations comptables peuvent altérer la fiabilité des comptes.

2.3.1 La sécurisation du système d'information financier

La chambre s'étonne que l'ensemble des agents du service des finances détienne la qualité d'administrateur - au moins de manière partielle - du logiciel financier sans pour autant qu'une procédure de contrôle soit mise en œuvre. Tout agent détient de ce fait le pouvoir de modifier les coordonnées bancaires d'un tiers sans contrôle ou validation de la hiérarchie. L'établissement indique qu'un tel contrôle n'est pas nécessaire car les agents connaissent bien les prestataires et peuvent, le cas échéant, les contacter en cas de doute. La chambre ne partage pas cet optimisme, dans la mesure où l'absence de contrôle augmente de façon significative le

¹⁴ Selon l'instruction comptable M14, les remboursements par précompte d'avance sont des opérations d'ordre budgétaire donnant lieu à l'émission concomitante d'un mandat de paiement au compte 2382 et d'un titre de recettes au compte 2381.

risque de fraude, au moment même où de nombreuses collectivités sont victimes de détournements par substitution de coordonnées bancaires au bénéfice d'escrocs.

De surcroît, la chaîne comptable n'est pas entièrement dématérialisée. Par conséquent, certaines étapes impliquent l'édition de documents, comme des bons de commande ou des factures pour les besoins de la certification du service fait. Or, cette rupture peut empêcher l'authentification sécurisée des signataires de ces documents. L'EPCI gagnerait à sécuriser les droits d'accès à son système d'information financier afin de renforcer la prévention des risques de fraude. Les procédures seront revues et formalisées en ce sens.

2.3.2 La comptabilisation des immobilisations

2.3.2.1 L'inventaire des immobilisations

L'inventaire des biens tenu par les services de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public sont discordants : des différences apparaissent au niveau de la valeur de l'actif brut des immobilisations de l'établissement. Interrogé sur cette différence, l'EPCI n'a pas été en mesure de fournir d'explication. Si la différence constatée au niveau de la valeur nette comptable est seulement de 0,5 M€, le cumul des différences en valeur absolue est de 14,2 M€.

Tableau n° 9 : Actif immobilisé au 31 décembre 2020

	Valeur actif brut	Amortissements	VNC
<i>Compte de gestion (comptable)</i>	76 909 916,36 €	2 383 827,57 €	74 526 088,79 €
<i>État de l'actif (comptable)</i>	76 909 916,36 €	2 383 768,10 €	74 526 148,26 €
<i>Inventaire (ordonnateur)</i>	81 608 142,34 €	6 570 068,44 €	75 038 073,90 €
<i>Différence entre l'état de l'actif et l'inventaire</i>	4 698 225,98 €	4 186 240,87 €	511 925,64 €

Source : État de l'actif 2020, compte de gestion, inventaire comptable, CRC Centre-Val de Loire.

La chambre a pu constater que certains biens ne figuraient pas dans l'inventaire du budget principal de l'établissement public comme par exemple, un bien immobilier dont la valeur fut évaluée à 130 000 € dans le cadre d'une cession intervenue en 2020.

A contrario, certaines entrées de l'inventaire au montant significatif ne sont pas conformes à la définition donnée par l'instruction M57 des immobilisations, applicable à compter du 1^{er} janvier 2022. Celle-ci indique qu'« une immobilisation incorporelle, corporelle,

ou financière est comptabilisée à l'actif lorsque [...] il s'agit d'un élément identifiable du patrimoine¹⁵ ».

Premièrement, des entrées de l'inventaire augmentent la valeur comptable d'immobilisations existantes. De ce fait, elles ne devraient pas avoir de vie autonome dès lors que l'assemblée délibérante n'a pas choisi de comptabiliser les immobilisations corporelles par composants (exemple : une entrée correspond à des travaux d'un montant de 308 967,99 € accomplis sur un gymnase).

Deuxièmement, des honoraires des professionnels auraient dû être systématiquement incorporés au coût des immobilisations corporelles achevées (exemple : deux entrées correspondent à 758 281,82 € et à 1 552 048,27 € pour des missions de sécurité et de protection de la santé sur des chantiers).

Troisièmement, certaines entrées d'inventaire globalisées concernent un groupe d'immobilisations qui auraient dû être inventoriées séparément (exemple : une entrée comprend un ensemble de travaux d'un montant cumulé de 3 975 864,58 € entrepris dans le cadre d'un programme « ville moyenne régionale »).

Enfin la mise en œuvre de la procédure de mise au rebut semble perfectible, compte tenu de la présence à l'inventaire de certains équipements informatiques très anciens (millésimes de 2002 à 2008), notamment lorsque l'on considère leur rythme d'obsolescence.

La chambre considère significatif le cumul de ces anomalies sur la fiabilité de la comptabilité patrimoniale de l'établissement public.

2.3.3 Les dotations aux provisions

La comptabilisation des provisions pour risques découle du principe de prudence. Celui-ci consiste à anticiper toute perte probable, dès que cette perte est envisagée. Elle s'effectue sur l'une des subdivisions du compte 151. Les provisions pour litiges, en particulier, doivent être enregistrées sur le compte 1511. Elles sont constituées dès l'ouverture d'un contentieux contre l'établissement, en première instance, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter eu égard au risque financier encouru. Elles sont maintenues et ajustées si nécessaire jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

La chambre a découvert l'existence d'un contentieux, conjoint au groupement et à la ville de Gien, qui pourrait avoir des conséquences financières pour l'intercommunalité et pour lequel, il n'a pas été constitué de provision pour litiges. Dans cette affaire, la commune de Gien et la CDCG ont été mises en cause pour un défaut d'aménagement du réseau de collecte des eaux pluviales entraînant de graves désordres dans un fonds privé contigu. Le rapport d'expertise estime le préjudice des riverains, susceptible d'être mis à charge des deux personnes publiques, dans une fourchette comprise entre 133 000 et 172 000 €.

Par ailleurs, la CDCG ne comptabilise pas de provision pour la mise en œuvre des comptes épargne-temps (CET). Au regard des règles de prudence et de sincérité, cette provision devrait être constituée pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par

¹⁵ Tome I, titre 1, chapitre 3, page 67.

l'ensemble des personnels, quel que soit le régime d'indemnisation des heures épargnées décidé par l'EPCI.

Enfin, deux bâtiments, dont un acquis dans le cadre d'une opération de préemption (voir *infra* 4.3.3), ont subi des faits de vandalisme ayant causé des dégradations (constatées en 2019). Cependant, la CDCG n'a pas jugé utile de comptabiliser de provision pour charges à répartir sur plusieurs exercices dans l'objectif de faire face aux réparations nécessaires à la remise en état des biens vandalisés.

La chambre invite ainsi l'établissement à renforcer ses pratiques en matière de provisions.

2.3.4 L'identification et la prévention des risques financiers liés aux tiers

2.3.4.1 Des engagements financiers modestes

En 2021, selon le compte administratif de l'établissement, le capital restant dû des emprunts garantis atteignait 6,85 M€. La CDCG ne détenait aucune part sociale ou participation financière.

Tableau n° 10 : Évolution des engagements de l'EPCI (2016 - 2021)

En euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Garanties d'emprunt (CRD au 31/12)	n.c.	n.c.	116 230	n.c.	n.c.	6 850 000
Parts de capital social	0	0	0	0	0	0

Source : Comptes administratifs (B1.1, B1.7), CRC Centre-Val de Loire.

2.3.4.2 Mais des risques liés aux garanties d'emprunt à mieux surveiller

Dans l'ensemble des comptes administratifs approuvés entre 2016 et 2020, l'annexe IV-B1.2, qui permet de connaître le niveau d'exposition de l'établissement au risque lié aux garanties d'emprunt, est systématiquement absente. Ce n'est qu'à partir de 2021 que cette annexe, pourtant obligatoire, apparaît.

Selon l'article D. 1511-32 du CGCT, les garanties d'emprunt accordées au titre d'un exercice, ajoutées aux annuités de l'établissement, ne doivent pas représenter plus de 50 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de ce même exercice¹⁶. La chambre a vérifié ce ratio, étant précisé cependant qu'il ne prend pas en compte les garanties d'emprunt relative au

¹⁶ Il est précisé que les ratios prudentiels prévus à l'article L.2252-1 du CGCT ne s'appliquent pas aux garanties d'emprunt accordées aux opérations relatives au logement social.

logement social. Or, la dernière garantie, la plus importante, a été réalisée au bénéfice de LogemLoiret.

Tableau n° 11 : Garanties d'emprunt accordées en 2021

<i>En euros</i>	2021
<i>Total des annuités déjà garanties échues dans l'exercice (a)</i>	0,00
<i>Annuité nette en capital de la dette de l'exercice (b)</i>	981 868,25
<i>Provisions pour garanties d'emprunts (c)</i>	0,00
<i>Total annuités d'emprunt garanties (d = a + b - c)</i>	981 868,25
<i>Annuités de l'établissement (e)</i>	840 676,58
<i>Annuités de l'établissement et garanties (d + e)</i>	1 822 544,83
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	21 836 347,64
<i>Ratio des annuités aux recettes réelles de fonctionnement</i>	8,3 %

Source : Compte administratif 2021 (annexe IV. B 1.2).

Les annuités d'emprunt garanties ajoutées aux annuités 2021, représentaient 8,3 % des recettes réelles de fonctionnement de l'établissement. Le ratio prudentiel prévu à l'article D. 1511-32 du CGCT est donc respecté.

Toutefois, dès lors que la gestion des organismes de logement social n'est pas exempte de risques financiers¹⁷, l'établissement pourrait sécuriser sa garantie en procédant à une revue périodique de la situation de ses partenaires. Ainsi, sur la période contrôlée, l'EPCI ne dispose pas des comptes certifiés des organismes bénéficiaires de garanties. Une surveillance de la situation financière et des risques auxquels sont exposés les entités dont la CDCG garantit une fraction de la dette, assortie d'un suivi de la vie de chaque emprunt, serait de nature à sécuriser ses interventions en la matière.

2.3.4.3 D'autres engagements hors bilan non répertoriés

La communauté de communes a procédé à une vente avec paiements échelonnés en mars 2020 (voir *infra*, 4.3.3). Dans ce cadre, l'établissement public a accordé, d'une part, un différé de paiement de deux ans et, d'autre part, un paiement de mensualités de 1 533,33 € par mois pendant 15 ans. Le choix d'une vente avec paiements échelonnés comporte un risque financier. Afin de réduire ce risque, le groupement a toutefois fait inscrire dans l'acte notarié une réserve de privilège ainsi qu'une clause résolutoire, correspondant à une hypothèque de premier rang au bénéfice du vendeur.

¹⁷ Le rapport d'activité 2021 de la caisse de garantie du logement locatif social indique que 41 procédures d'aide ont concerné un organisme de logement social en 2021 (sur 691 organismes). Le cumul des aides versées a représenté 314 M€ dont une part prépondérante a été consentie par les actionnaires et partenaires locaux.

Le contrat de vente dans lequel l'acquéreur s'engage à régler le prix par paiements échelonnés, ainsi que la sûreté réelle qu'est l'hypothèque inscrite sur le bien, constituent des engagements reçus par l'établissement public que celui-ci aurait dû indiquer dans l'état B1.6 des comptes administratifs 2020 et suivants et des budgets primitifs 2021 et suivants.

2.4 Des annexes aux documents budgétaires incomplètes ou incohérentes

2.4.1 L'état des subventions et des aides en nature

L'annexe B1.7 des comptes administratifs 2017, 2020 et 2021 concernant les subventions versées n'est pas renseignée, alors même que les subventions versées par la CDCG ont tendance à augmenter.

Tableau n° 12 : Évolution des subventions versées au secteur associatif

En euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol. annuelle moyenne
Subventions versées aux associations (C/6574)	208 085	285 249	296 744	328 152	339 552	353 750	11,2 %
Charges de gestion	15 744 539	15 932 187	16 096 466	15 522 326	14 844 519	14 897 612	-1,5 %
Ratio subvention/dépenses de gestion (en %)	1,32 %	1,79 %	1,84 %	2,11 %	2,29 %	2,37 %	

Source : Comptes administratifs, CRC Centre-Val de Loire.

Parmi les dix associations (en dehors de l'office de tourisme) ayant perçu les subventions les plus élevées en 2020, une seule a bénéficié de l'octroi d'une somme de plus de 23 000 €. Si, contrairement à ce que prévoit l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, aucune convention d'objectifs et de moyens n'a été signée entre l'amicale des employés municipaux et la CDCG, l'ordonnateur indique que cette situation sera régularisée en 2023.

En plus des subventions versées par l'EPCI, celui-ci peut apporter son concours aux associations locales sous forme d'avantages en nature, de prêts de salles ou d'équipements divers ou encore de mise à disposition de personnel. L'article L. 2313-1 du CGCT dispose en effet que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2342-2, sont assortis en annexe [...] 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif [...] ». Les prestations en nature répondent donc aux mêmes obligations que les subventions au regard des règles de transparence et de publicité des comptes.

Alors que l'établissement admet accorder des avantages à certaines associations sous forme de mise à disposition de personnels, de locaux et de divers équipements (principalement sportifs), l'annexe B1.7 du compte administratif, qui devrait contenir le détail des concours attribués aux tiers, dont les avantages en nature, est absente ou n'a pas été remplie pendant les six exercices sous revue (2016-2021). L'EPCI ne respecte donc pas les obligations qui lui sont imposées par l'article L. 2313-1 du CGCT.

2.4.2 L'état de la dette

L'état de la dette annexé au compte administratif 2020 du budget principal n'est pas concordant avec le solde créditeur du compte 1641 « emprunts en euros » figurant à la balance du compte de gestion du même exercice.

Tableau n° 13 : Dette du budget principal en 2020

<i>En euros</i>	État de la dette (CA)	Compte de gestion	Écarts CA/CG
Au 31/12/2020			
<i>Encours de la dette (1641)</i>	5 889 727,81	5 890 934,73	1 206,92
<i>Annuités en capital</i>	789 889,21	799 445,67	9 556,46
<i>Total encours et capital</i>	6 679 617,02	6 690 380,4	10 763,38
<i>Annuité en intérêts (hors ICNE)</i>	200 008,36	200 008,36	0,00

Source : Compte administratif (annexe IV A2.2) et compte de gestion, CRC Centre-Val de Loire.

Il existe une différence de 10 763,39 € sur l'encours de la dette et les annuités en capital. La CDCG fait valoir que la différence constatée trouve son origine dans un mandat de paiement émis en 2020 qui correspond à une mensualité de 2019. Un mandat de 9 556,46 € a en effet été payé sur l'exercice 2020 alors qu'il concernait une dépense de 2019. Il est la cause de la différence des annuités en capital. Il demeure toutefois un écart inexplicé de 1 206,92 € entre l'annexe du compte administratif et le compte de gestion s'agissant de l'encours de la dette hors annuité.

Recommandation n° 3. : Compléter l'ensemble des annexes des documents budgétaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière et budgétaire délivrée aux élus et aux citoyens peut être améliorée.

De plus, la CDCG gagnerait à actualiser son programme pluriannuel d'investissement, en fonction de l'évolution de ses engagements, afin d'en faire un outil de pilotage de ses investissements.

Enfin, l'examen de la fiabilité des comptes laisse apparaître des marges de progrès, en particulier dans le domaine de la comptabilité patrimoniale, du recensement plus complet des charges et des produits à rattacher à l'exercice et des situations pouvant conduire à la comptabilisation de provisions pour risques et charges.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

3.1 Une situation financière satisfaisante maintenue grâce à une maîtrise des charges

Sur la période 2016 à 2021, la communauté de communes présente une situation financière favorable avec une capacité d'autofinancement (CAF) qui demeure positive sur l'ensemble des exercices et qui s'améliore de 6,65 % en rythme annuel moyen. Les années 2020, et marginalement 2021 ont subi l'impact de la crise sanitaire. Exprimée en pourcentage des produits de gestion, la CAF brute de l'établissement dépasse systématiquement 10 % à partir de 2017 et dépasse même 16 % en 2020.

Cette évolution favorable de la situation financière de l'EPCI s'explique notamment par une quasi-stagnation des charges de gestion qui n'augmentent que de 0,1 M€ entre 2016 et 2021, tandis que dans le même temps, les produits de gestion croissent de 0,4 M€.

Par ailleurs, grâce à la stabilité des annuités en capital, conséquence d'une maîtrise de sa dette, les ressources propres de l'EPCI disponibles pour couvrir les besoins de la section d'investissement (hors subventions d'investissement reçues, liées à l'ampleur des dépenses d'équipement) sont elles-mêmes constantes.

Sa capacité à générer un autofinancement correct, combinée à la perception de subventions d'investissement d'un niveau relativement élevé, permet à l'établissement de dégager des ressources en faveur de l'investissement.

La communauté de communes devra poursuivre sa maîtrise des charges afin de financer ses projets d'investissement sans dégrader sa situation financière et de faire face dès 2022 aux contraintes nouvelles comme l'inflation et l'augmentation du point d'indice, servant de base au calcul de la rémunération des fonctionnaires.

3.2 L'évolution des produits et des charges de fonctionnement

3.2.1 Un panier de recettes transformé

Le niveau de recettes de la CDCG est resté assez stable sur la période (+ 0,4 % par an). Ses différentes composantes ont cependant évolué de façon différenciée. Ainsi, l'EPCI a connu une baisse des produits issus des taxes foncières et d'habitation qui sont passés de 4,7 M€ en 2019 à 2,1 M€ en 2021, à la suite de la réforme de la taxe d'habitation. Cependant, à compter de 2021, l'établissement perçoit près de 2 M€ de produits issus de la TVA. De même, si le montant de la dotation globale de fonctionnement, versée par l'État, se réduit, passant de plus de 2,2 M€ en 2016 à 2 M€ en 2021, celui des compensations et péréquations, également versé par l'État, progresse, passant de 1,3 M€ en 2020 à 2 M€ en 2021.

Comparativement aux groupements à fiscalité propre de sa strate, la CDCG dispose de recettes de fonctionnement bien supérieures. Ainsi, ses recettes de fonctionnement sont passées de 680 € par habitant en 2016 à 733 € par habitant en 2021, contre respectivement 305 € par habitant en 2016 et 383 € par habitant en 2021 pour les EPCI de sa strate. Cette situation est conforme au haut niveau d'intégration de cette intercommunalité.

3.2.2 Des taux de fiscalité stables et modérés

En matière de fiscalité, la CDCG a opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique permettant d'affecter l'intégralité des recettes fiscales perçues auprès des entreprises à la seule intercommunalité.

Tableau n° 14 : Évolution des taux intercommunaux entre 2016 et 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. Annuelle
<i>Taxe d'habitation</i>		6,48 %			Sans objet	0 %
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>		0,00 %				0 %
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>		2,60 %				0 %
<i>Contribution foncière des entreprises</i>		19,76 %				0 %
<i>Total des produits fiscaux en €</i>	4 439 720	4 453 472	4 498 498	4 597 736	4 784 613	1,9 %

Source : États fiscaux 1259 et 1386, CRC Centre-Val de Loire.

Pendant la période sous contrôle, les taux des taxes locales n'ont pas été modifiés. Pour autant, entre 2016 et 2020, l'évolution moyenne du produit fiscal perçu par l'EPCI demeure positive en s'établissant à + 1,9 % en rythme annuel. Cette hausse est la conséquence de la revalorisation des bases qui intervient annuellement à l'initiative du législateur et de

l'augmentation physique des bases taxables. Ainsi, en six ans, l'établissement dégage, à taux constants, un peu plus de 0,3 M€ de recettes fiscales supplémentaires.

Tableau n° 15 : Comparatif des taux intercommunaux en 2020

Taux d'imposition	2020
<i>Cotisation foncière des entreprises</i>	
CDCG	19,76 %
Moyenne départementale (2019)	20,48 %
<i>Taxe foncière sur le bâti</i>	
CDCG	0,00 %
Moyenne nationale des EPCI	5,72 %
<i>Taxe foncière sur le non bâti</i>	
CDCG	2,60 %
Moyenne nationale des EPCI	14,09 %

Source : Direction générale des finances publiques (2021), état fiscal 1259 de 2020.

Les taux votés par le conseil communautaire, en 2020, sont tous inférieurs à la moyenne nationale des communautés de communes.

Tableau n° 16 : Potentiel fiscal de l'EPCI

En euros par habitant	2016	2017	2018	2019	2020
Potentiel fiscal de l'EPCI	565 €	563 €	569 €	586 €	601 €
Potentiel fiscal moyen de la catégorie	278 €	271 €	284 €	n.c.	n.c.

Source : Fiches DGF.

Le potentiel fiscal de l'établissement public apparaît nettement supérieur à la moyenne des établissements relevant de la même catégorie. Il en résulte que l'établissement dispose d'une marge de manœuvre fiscale plus importante que la moyenne des EPCI.

3.2.3 Des charges de gestion courante en diminution

Les charges de gestion courante se contractent significativement, mais moins fortement qu'en apparence. Si elles baissent facialement de 4,6 % par an, du fait notamment d'une évolution très favorable des charges d'intérêts, il convient de souligner que l'EPCI a dû s'acquitter d'une indemnité de remboursement anticipé de 3,1 M€ en 2016, dans le cadre du rachat d'un emprunt à risque. Une fois neutralisée cette opération exceptionnelle, l'évolution des charges de gestion courante se caractérise par une baisse annuelle moyenne de 1,8 %.

Les charges de personnel sont en légère baisse (- 0,2 M€) sur la période, et leur part dans le budget est proche de la moyenne relevée pour le bloc communal. Cette évolution de la masse salariale (- 0,6 % en rythme annuel entre 2016 et 2021) est à mettre en relation avec l'évolution des effectifs de l'EPCI (+ 0,5 % en rythme annuel entre 2016 et 2021).

Tableau n° 17 : Charges de gestion sur la période 2016 à 2021

En euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol. annuelle
Charges à caractère général	2 700 500	2 803 974	2 991 292	3 089 130	2 391 929	2 301 030	-3,2 %
+ Charges de personnel	7 825 493	7 928 656	7 928 677	8 025 476	7 948 326	7 587 870	-0,6 %
+ Subventions de fonctionnement	357 117	287 694	296 744	271 418	339 552	474 368	5,8 %
+ Autres charges de gestion	4 861 430	4 911 863	4 879 753	4 136 303	4 163 020	4 534 344	-1,4 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	3 129 882	130 260	107 004	82 757	58 971	32 155	-60,0 %
= Charges courantes	18 874 421	16 062 447	16 203 470	15 605 084	14 901 798	14 929 767	-4,6 %

Source : CRC Centre-Val de Loire.

Bien qu'augmentant peu, les charges de fonctionnement par habitant de la CDCG sont très supérieures à celles des établissements de sa strate démographique. Ainsi, elles sont passées de 615 € par habitant en 2016 à 638 € en 2021, alors qu'elles atteignaient pour les EPCI de la strate 257 € par habitant et 322 € en 2021. Cette situation est liée au fait que l'EPCI intervient sur un champ de compétence étendu.

3.2.3.1 Les charges à caractère général en baisse

Les charges à caractère général passent de 2,7 M€ à 2,3 M€ entre 2016 et 2021. Elles augmentent régulièrement entre 2016 et 2019, avant de diminuer brutalement en 2019 et 2020, en partie du fait de la crise sanitaire. Les charges correspondant aux achats réalisés par l'établissement contribuent à la moitié de cette baisse, les charges d'entretien et de réparation, les remboursements de frais aux budgets annexes et les frais de publicité et de publication y contribuant pour une autre moitié.

Tableau n° 18 : Charges à caractère général de l'établissement entre 2016 et 2021

<i>En euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	2 700 500	2 803 974	2 991 292	3 089 130	2 391 929	2 301 030	-3,2 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	999 843	903 202	899 356	1 001 949	806 366	792 267	-4,5 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	799 158	930 396	956 906	733 222	710 295	688 623	-2,9 %
<i>Dont remboursements de frais (budgets annexes et ville de Gien)</i>	179 425	232 444	302 599	418 341 ¹⁸	167 263	81 465	-14,6 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	199 282	200 787	209 294	208 590	110 359	106 073	-11,8 %
<i>Dont autres</i>	522 792	537 145	623 137	727 028	597 646	632 602	3,9 %
<i>Total des charges à caractère général exprimé en % des produits de gestion</i>	14,3 %	14,2 %	15,6 %	16,3 %	12,1 %	18,6 %	

Source : CRC Centre-Val de Loire.

3.2.3.2 Les charges de personnel stabilisées

La rémunération du personnel a connu une évolution contenue de 1,5 % par an en moyenne durant la période 2016 à 2021. Cependant, les charges totales de personnel nettes des remboursements pour mises à disposition progressent dans des proportions moindres : 0,47 %.

¹⁸ Il s'agit essentiellement de remboursements par l'EPCI des mises à dispositions de locaux appartenant à la ville de Gien. Le montant plus élevé constaté sur l'exercice 2019, s'explique par un montant de rattachements (194 milliers d'euros) significativement plus important que lors des exercices 2018 et surtout 2020.

Tableau n° 19 : Charges de personnel entre 2016 et 2021

<i>En euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Rémunération principale	3 423 387	3 616 382	3 594 313	3 626 856	3 433 262	3 507 867	0,49 %
+ Régime indemnitaire	690 924	689 954	705 633	602 431	595 604	625 091	-1,98 %
+ Autres indemnités	95 616	104 100	89 253	85 109	73 406	69 338	-6,22 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	4 209 927	4 410 436	4 389 199	4 314 395	4 102 272	4 202 296	-0,04 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	381 447	336 218	648 709	773 874	883 287	969 453	20,51 %
Autres rémunérations (c)	293 905	216 799	132 502	100 458	98 322	93 244	-20,52 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	4 885 279	4 963 453	5 170 411	5 188 727	5 083 882	5 264 993	1,51 %
- Atténuations de charges	30 097	12 139	41 683	67 642	34 973	13 458	-14,87 %
= Rémunérations du personnel	4 855 182	4 951 314	5 128 728	5 121 085	5 048 909	5 251 536	1,48 %
+ Charges sociales	1 984 971	2 072 472	2 083 451	2 000 683	1 954 698	2 025 755	0,41 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	105 471	107 938	115 277	130 722	116 395	130 011	4,27 %
+ Autres charges de personnel	137 897	135 531	108 539	79 874	86 596	84 090	-9,42 %
= Charges de personnel interne	7 083 521	7 267 256	7 435 996	7 332 364	7 206 598	7 465 173	1,06 %
+ Charges de personnel externe	741 971	661 400	492 682	693 111	741 728	426 407	-10,4 %
= Charges totales de personnel	7 825 493	7 928 656	7 928 677	8 025 476	7 948 326	7 917 799	0,23 %
- Remboursement de personnel mis à disposition (MAD)	2 471 989	2 673 794	2 653 670	2 048 024	2 314 527	2 437 721	-0,28 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	5 353 503	5 254 862	5 275 007	5 617 452	5 633 799	5 480 078	0,47 %

Source : CRC Centre-Val de Loire.

La rémunération des personnels non titulaires est le poste qui augmente le plus fortement. Cette évolution provient de l'accroissement du nombre de contractuels (passant de 17 en 2016 à 37 en 2020) que l'établissement justifie par des recrutements sur des profils

spécifiques (service économique, communication, direction générale) ou par des difficultés à recruter des titulaires.

L'augmentation annuelle moyenne de seulement 0,47 % des charges de personnel prend en compte des mesures nationales induisant une hausse de la masse salariale, comme la mise en œuvre du dispositif issu du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » et l'augmentation du point d'indice. Par ailleurs, le mécanisme du glissement vieillesse technicité conduit, à effectif constant, à une progression de la masse salariale¹⁹. Au regard de ces éléments, la communauté de communes parvient à maîtriser la trajectoire de ses charges de personnel.

3.3 L'évolution des recettes et des dépenses d'investissement

3.3.1 Des recettes d'équipement couvrant les dépenses sans recours à la dette

3.3.1.1 L'autofinancement maintenu à un bon niveau

Le niveau d'autofinancement dégagé par la communauté de communes se maintient durant la période. L'autofinancement net, correspondant à l'autofinancement disponible pour financer les investissements une fois remboursé le capital de la dette, passe de 1,7 M€ en 2017 à 1,5 M€ en 2021. Sur la période 2016 à 2021, cette seule ressource propre a permis de financer plus de la moitié des dépenses d'équipement.

¹⁹ Par exemple, dans le cas de l'État, le glissement vieillesse technicité était de 0,4 % en 2020, selon la Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État 2020*, avril 2021.

Tableau n° 20 : Recettes de la section d'investissement entre 2016 et 2021

En euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
CAF brute	1 732 078	2 505 155	1 854 746	2 122 170	3 065 710	2 389 708	6,65 %
- Annuité en capital de la dette	521 340	769 463	745 866	756 784	799 446	807 789	9,15 %
= CAF nette ou disponible (C)	1 210 738	1 735 692	1 108 880	1 365 386	2 266 264	1 581 919	-5,49 %
+ FCTVA	278 616	238 040	530 016	404 492	378 525	350 890	4,72 %
+ Subventions d'investissement reçues hors AC	349 262	122 944	1 457 776	608 410	1 117 187	105 946	-21,23 %
+ Produits de cession	0	0	0	0	130 350	0	
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	627 878	360 984	1 987 792	1 012 902	1 626 062	456 836	-6,16 %
= Financement propre disponible (C+D)	1 838 616	2 096 677	3 096 671	2 378 288	3 892 326	2 038 755	2,09 %
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	1,4 %	75,9 %	86,4 %	70,6 %	249,6 %	123,2 %	
- Dépenses d'équipement	2 212 310	2 763 906	3 582 110	3 367 333	1 559 470	1 655 292	-5,64 %
- Subventions d'équipement	288 757	89 437	137 660	56 734	50 770	118 417	-16,33 %
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	-658	-3 347	-739	240	-240	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-662 451	-756 008	-619 752	-1 045 041	2 281 846	265 286	
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0	
Encours de la dette du budget principal	6 757 103	8 974 834	8 206 029	7 463 510	6 707 464	5 907 778	-2,65 %
Encours de la dette consolidée (BP + BA)	9 521 948	8 603 922	7 746 434	9 846 764	8 810 980	7 756 744	-1,9 %
Capacité de désendettement du BP en années	5,2	3,3	4,0	3,2	1,9	2,4	

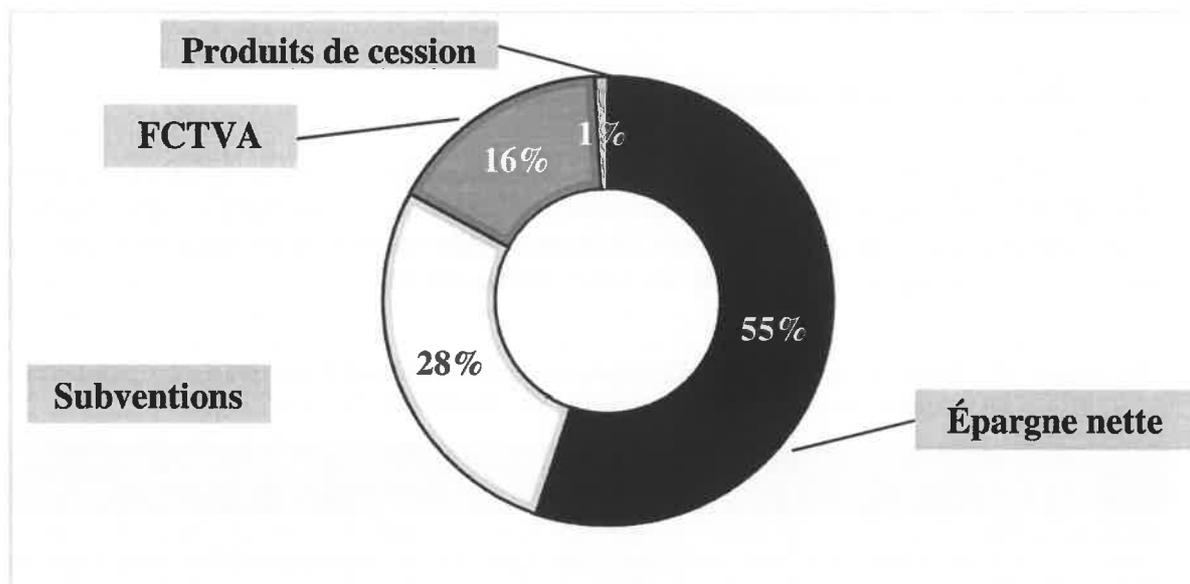
Source : CRC Centre-Val de Loire (retraité de l'opération de refinancement de l'emprunt structuré en 2016).

3.3.1.2 Les autres recettes propres contribuant à l'effort d'équipement

En complément de cette capacité d'autofinancement, la communauté de communes dispose d'autres recettes d'investissement. Les remboursements en provenance du FCTVA atteignent ainsi un montant de 2,1 M€ en cumul sur la période 2016 à 2021.

Enfin, les subventions d'investissement reçues apparaissent plus importantes puisqu'elles dépassent 3,7 M€ sur six exercices. La majeure partie de ces subventions relève des programmes de revitalisation urbaine « actions cœur de ville » et contrat de ville.

Graphique n° 1 : Sources de financement des investissements sur la période 2016²⁰ - 2021



Source : CRC Centre-Val de Loire.

3.3.1.3 L'endettement maîtrisé et peu risqué

La période 2016 à 2021 se trouve, par ailleurs, caractérisée par l'absence de recours à l'emprunt pour le financement des dépenses d'équipement nouvelles (un emprunt de 4,5 M€ fut réalisé en 2016 mais uniquement pour neutraliser un emprunt structuré). Au 31 décembre 2021, l'endettement de l'EPCI a été maintenu à un niveau faible (y compris les budgets annexes). En 2021, la capacité de désendettement de l'intercommunalité (calculée en rapportant l'encours de la dette à la capacité d'autofinancement brute), exprimée en année, était de 2,4 ans. Ce ratio démontre une capacité de désendettement de la CDCG très satisfaisante.

Au 31 décembre 2020, la CDCG a huit prêts en cours de remboursement. Tous ces prêts sont cotés A1 selon la nomenclature des risques issue de la charte Gissler, c'est-à-dire le niveau de risque le plus bas. La chambre a examiné les contrats de prêt des deux emprunts dont le capital restant dû est le plus élevé. L'emprunt dont le capital restant dû était le plus élevé au 1^{er} janvier 2020 (3,1 M€) a été consenti par la caisse française de financement local, une société de crédit foncier refinançant des crédits à des entités du secteur public grâce à l'émission d'obligations foncières, filiale à 100 % de la banque publique SFIL. Ce prêt est le résultat d'une opération de désensibilisation de la dette de l'établissement réalisée en 2016, intervenue après la souscription d'un emprunt à risque (coté hors charte Gissler) conclu en 2011 avec la banque

²⁰ Concernant l'année 2016, il a été neutralisé l'opération de désensibilisation de la dette survenue à la suite de la souscription d'un emprunt à risque.

Dexia. À cette occasion, la communauté de communes aura dû s'acquitter d'une indemnité pour rachat anticipé de 3,1 M€ pour un capital refinancé de 1,8 M€. Les paramètres financiers du second emprunt examiné par la chambre n'appellent pas d'observations vis-à-vis de sa cotation de risque. Elle observe néanmoins que le taux figurant dans l'annexe VI A2-2 du compte administratif 2020 renvoie au taux historique de souscription, soit 2,30 %, alors qu'en 2020, comme en 2021, le taux actuariel était réellement de 3,37 %.

3.3.2 Des dépenses d'investissement contenues

Sur la période 2017 à 2021²¹, l'effort d'investissement cumulé de la CDCG a atteint 12,6 M€. En comparaison de quatre autres communautés de communes (CC) de même taille²² situées dans le département du Loiret, ses dépenses d'investissement se situent à un niveau un peu en retrait par rapport à la moyenne des autres établissements.

Tableau n° 21 : Évolution des dépenses d'équipement de la communauté des communes giennoises par rapport aux EPCI départementaux de même taille entre 2017 et 2021

<i>En millions d'euros</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Moyenne annuelle
<i>CC du Val de Sully</i>	6,3	3,3	4,5	3,9	1,6	19,6	3,9
<i>CC du Pithiverais</i>	3	6,1	2,3	1,1	3,9	16,4	3,3
<i>CC Canaux et forêts en Gâtinais</i>	4,1	2,5	2,2	3,6	3,4	15,8	3,1
CDCG	2,8	3,6	3,4	1,5	1,6	12,9	2,6
<i>CC du Pithiverais Gâtinais</i>	1,9	1,7	2,4	1,8	4,3	12,1	2,4

Source : CRC Centre-Val de Loire.

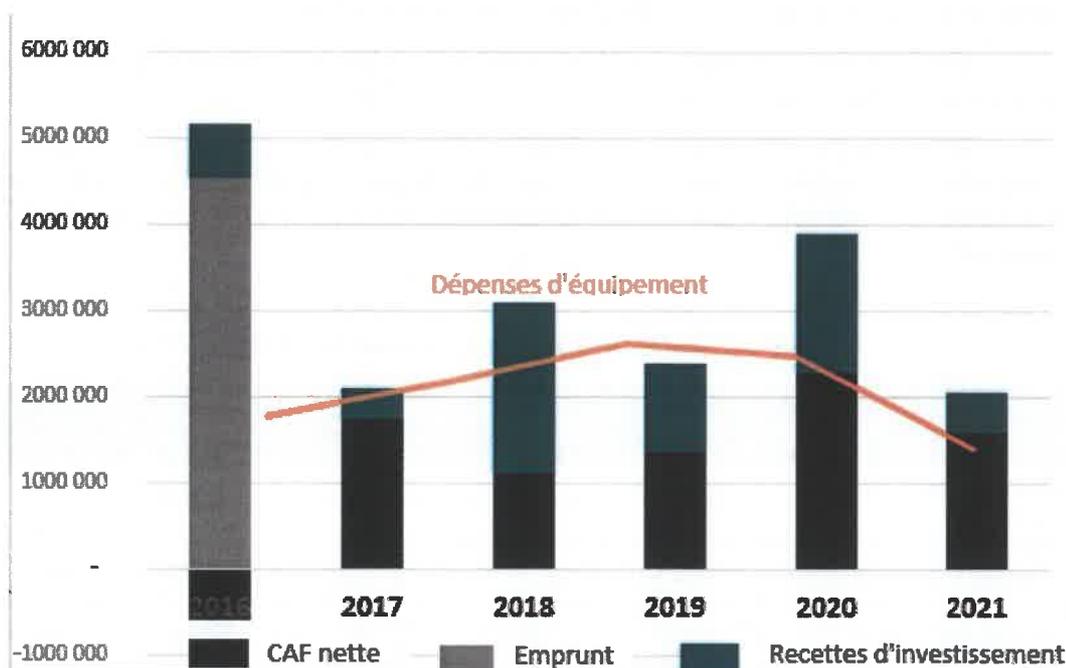
Si l'on compare avec les communautés de communes de la strate, la CDCG présente en dépenses d'investissement moins d'écart que pour la section de fonctionnement. En 2016, les dépenses d'investissement de l'EPCI, hors remboursement de la dette, atteignaient 96 € par habitant, contre 86 € pour la strate. Mais en 2021, les mêmes dépenses de la CDCG s'élevaient à 71 € par habitants contre 102 € pour la strate. Les années 2020 et 2021, se caractérisent par un niveau plus faible que les années précédentes, résultant des effets de la crise sanitaire et de ceux, plus habituels, liés au cycle électoral. La CDCG a privilégié des dépenses d'équipement accompagnant les projets majeurs de revitalisation de la ville de Gien, et notamment un programme important, dit « cœur de ville » de rénovation des voiries et des espaces publics du centre-ville de Gien.

²¹ Il est fait ici référence à la seule période 2017 à 2021 afin de tenir compte des modifications de périmètres intervenues au 1^{er} juillet 2017 à la suite de l'entrée en vigueur du second schéma départemental de coopération intercommunale.

²² EPCI dont la population totale est comprise entre 20 000 et 25 000 habitants.

La couverture du besoin de financement de l'EPCI se réalise de façon prépondérante grâce à la CAF et aux recettes d'investissement. Hormis le cas spécifique de l'année 2016, le programme d'investissement a été financé sans recours à la dette.

Graphique n° 2 : Évolution des dépenses d'équipement et des sources de financement 2016²³ - 2021



Source : CRC Centre-Val de Loire.

La CDCG a réalisé une prospective financière pour la période 2022 à 2026 qui prévoit un rythme annuel de dépenses d'équipement qui serait le double de celui de la période contrôlée. En rupture avec le précédent cycle d'investissement, cette augmentation serait principalement financée par un recours à l'endettement.

3.4 Les budgets annexes

La CDCG a créé sept budgets annexes : deux concernent l'assainissement collectif et non collectif et quatre enregistrent la comptabilité des opérations de lotissement et d'aménagement de zones d'activités. Enfin, un budget annexe transport a été créé à partir du 1^{er} janvier 2022 pour servir de support à l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice de mobilité qui lui est désormais dévolue aux termes de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. La situation des trois budgets annexes à plus fort enjeu est présentée ci-dessous.

²³ Concernant l'année 2016, il a été neutralisé l'opération de désensibilisation de la dette intervenue à la suite de la souscription d'un emprunt à risque.

3.4.1 Le budget annexe de l'assainissement collectif

Malgré d'importantes fluctuations, la capacité d'autofinancement du budget annexe de l'assainissement collectif reste positive entre 2016 et 2021.

Eu égard à leur modicité, les subventions d'exploitation versées à ce budget par le budget principal ne jouent aucun rôle dans l'équilibre de ce budget.

Interrogé par la chambre, l'établissement n'a pas été en mesure d'expliquer l'origine de la baisse du chiffre d'affaires constatée entre 2019 et 2020.

Les charges courantes du budget demeurent proportionnelles aux recettes d'exploitation et sont constituées au deux-tiers de charges à caractère général (frais d'entretien et d'achats courants nécessaires au bon fonctionnement du service) et à un tiers de charges de personnel.

Tableau n° 22 : Évolution de l'endettement entre 2016 et 2021

En euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol annuelle
<i>Encours de dettes du BP au 1er janvier</i>	662 256	546 534	397 313	281 544	1 198 594	1 084 777	10,4 %
- Annuité en capital de la dette	142 279	149 221	115 769	96 950	176 620	122 594	-2,9 %
+ Nouveaux emprunts	26 557	0	0	1 014 000	62 803	0	24,0 %
= Encours de dette du BP au 31/12	546 534	397 313	281 544	1 198 594	1 084 777	962 183	12,0 %
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA	1 280 085	1 740 682	1 774 208	2 277 740	2 647 824	2 924 775	18,0 %
= Encours de dette du BP net de la trésorerie	-733 551	-1 343 369	-1 492 664	-1 079 146	-1 563 047	-1 962 591	21,8 %
Capacité de désendettement en année (dette/CAF brute)	1,1	0,3	0,4	1,4	3,0	1,4	
<i>Capacité de désendettement, trésorerie incluse, en années (dette / CAF brute)</i>	-1,49	-1,12	-1,93	-1,29	-4,26	-2,84	

Source : CRC Centre-Val de Loire.

Sur la période concernée, le budget annexe voit son endettement s'accroître du fait de la souscription, en 2019, d'un emprunt d'un million d'euros, destiné selon l'ordonnateur à financer le transfert de deux stations d'épuration vers l'unique station des Choux, dont les travaux ont connu des retards. Cet accroissement de l'endettement est intervenu alors même que le budget annexe dispose d'une trésorerie de plus en plus pléthorique (représentant l'équivalent de 20 mois de son chiffre d'affaires en 2021).

De 2016 à 2021, les dépenses d'investissement ont atteint 6,3 M€. Sur la période 2016 à 2020, le rapport entre les dépenses d'équipement nouvelles et les immobilisations

figurant à l'actif net, soit 18,7 M€, est de 30,7 %. En se référant à la durée moyenne d'amortissement des réseaux d'eau et d'assainissement communément pratiquée dans le cadre de l'instruction comptable M49 - soit de 50 à 60 ans - le ratio de renouvellement démontre l'effort consenti par l'établissement public pour le renouvellement du réseau d'assainissement collectif.

3.4.2 Le budget annexe transport

La CDCG dispose d'un budget annexe transport depuis le 1^{er} janvier 2022. À l'origine, il s'agissait d'un budget géré par la commune de Gien, laquelle exploitait un service municipal de transports occasionnels de voyageurs à vocation sociale, qui a ensuite été transféré à l'EPCI.

Ce service n'avait qu'une très faible activité, ce qui explique la modicité des montants financiers. Ainsi, en 2020, les dépenses réelles d'exploitation sont restées contenues à 123 000 €. Sur la période 2015 à 2020, ce budget annexe a vu l'encours de sa dette diminuer de 53 667 € à 15 333 €. Sur la même période, les dépenses d'équipement n'ont pas dépassé un total cumulé de 5 000 €.

En 2022, il est prévu que l'équilibre budgétaire du service du transport de voyageurs soit assuré par le versement par le budget principal d'une subvention d'exploitation (la gratuité de ce service à caractère social a été décidée par la CDCG). Cette subvention d'équilibre est prévue à hauteur de 265 671 €.

3.4.3 Le budget annexe de la zone d'activité de La Bosserie

La zone d'activité (ZA) de La Bosserie se situe au nord de la commune de Gien. Elle a été créée par l'établissement public en 2004, afin de proposer des équipements et infrastructures destinés à favoriser l'implantation de nouvelles entreprises sur son territoire. Son aménagement et sa commercialisation avaient été concédés à la société d'économie mixte pour le développement orléanais (SEMDO) pour 10 ans, puis pour 15 ans.

En 2019, la concession arrivant à son terme, la CDCG n'a pas souhaité la prolonger de nouveau. À la fin de la concession, sur les 605 000 m² de la zone mise en concession, 467 715 m² ont été rétrocédés à l'EPCI, dont 369 000 m² de parcelles encore à commercialiser ou viabiliser. La valeur de rétrocession des terrains non commercialisés (2,055 M€) a été financée par un emprunt (2 M€).

En 2020, une seule cession, d'un terrain d'une superficie de 6 705 m² vendu en échange du paiement de 107 950 €, s'est concrétisée, au profit d'une société d'investissement liée à la ville de Gien par une convention de concession pour la construction et l'exploitation du crématorium. Le prix de cession au mètre carré de cette parcelle (16,10 €) est proche de celui fixé par le bilan opérationnel de 2006 de la concession de la ZA de La Bosserie (15,70 €).

La reprise de la concession de la ZA de La Bosserie implique que la CDCG fasse preuve de vigilance pour maîtriser l'équilibre financier de ce budget annexe, en étant particulièrement attentive au rythme de commercialisation des parcelles, afin d'alléger les conséquences du portage foncier dont elle se charge depuis 2019.

3.5 Les conséquences de la crise sanitaire sur la situation financière de la communauté de communes

Des dépenses nouvelles ont été rendues nécessaires du fait de la crise sanitaire. Parmi celles-ci, des dépenses liées à la protection des agents face au risque épidémique (gel hydroalcoolique, masques chirurgicaux, prestations de nettoyage des locaux etc.). L'EPCI n'indique pas de charges nouvelles liées à l'acquisition de matériel informatique ou téléphonique malgré le recours accru au télétravail.

Le versement de la prime exceptionnelle relative à la covid 19 a été instauré par une délibération du conseil communautaire du 6 novembre 2020. Un montant maximum de 900 € par agent a été fixé dans une enveloppe plafonnée à 9 971 €. Trente-six membres du personnel ont bénéficié du versement de cette prime, dont le montant a été déterminé en fonction de quatre critères fixés dans la délibération : l'implication de l'agent, le temps consacré, l'importance de la mission et son exposition directe au risque de contamination par le public.

Une aide forfaitaire exceptionnelle de 1 500 € a été accordée aux commerçants et artisans giennois dont l'activité a diminué du fait des mesures visant à limiter la dissémination du virus, notamment les fermetures intervenues durant les périodes de confinement. Les entreprises éligibles à cette aide devaient avoir un effectif de moins de 10 salariés, être établies sur le territoire de la CDCG et relever d'un de champs d'activité suivants : restauration, hôtellerie et hébergement, commerce de détail, réparation automobile, services aux personnes, fabrication de meubles et autres industries manufacturières. Au total 123 entreprises locales ont perçu la prime pour un montant total de 184 500 €, supporté pour moitié par le département du Loiret et pour moitié par l'établissement public.

Le contrôle d'un échantillon aléatoire de dix dossiers d'aides économiques, a permis de s'assurer que les bénéficiaires remplissaient bien les conditions de versement.

En 2020, les charges supplémentaires induites par la covid19 ont représenté un surcoût marginal, comparé aux charges de gestion courante de la CDCG.

Tableau n° 23 : Dépenses nouvelles mandatées dans le cadre de la crise sanitaire en 2020

Mesures nouvelles	Objet de la dépense nouvelle	Montant en euros
Prime liée à la covid 19	Compensation du surcroît de travail et de l'exposition des agents au risque viral	9 771 €
Équipement de la personne et protection des travailleurs	Dépenses en masques, gants, solutions virucides, équipements d'entretien, prestations de nettoyage, etc.	22 450 €
Entretien et nettoyage des locaux	Application d'un protocole de nettoyage renforcé	2 772 €
Soutien à l'activité au commerce et à l'artisanat	Aides directes aux commerçants et artisans giennois	92 250 €
Total des charges liées à la covid 19		127 193 €
Charges de gestion courante		14 901 798 €
En % des charges de gestion courante		0,85 %

Source : CDCG, CRC Centre-Val de Loire.

En revanche, l'EPCI indique avoir constaté au cours des exercices 2019 à 2021, une baisse des recettes issues de l'activité, qu'il impute aux effets de la crise sanitaire. Il s'agit en particulier, d'un fléchissement des produits constatés au chapitre 70 « Produits des services, du domaine et ventes diverses », lesquels diminuent de 3,2 M€ en 2019 à seulement 2,9 M€ en 2020 et en 2021. La fréquentation moindre des équipements à entrées payantes et des activités culturelles et sportives explique cette évolution. À titre d'exemple, le produit des entrées du stade nautique de Gien est passé de 118 000 € en 2019 à 54 000 € en 2020.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CDCG présente une situation financière satisfaisante. Ses capacités financières ont été préservées sur la période grâce à la maîtrise des charges de fonctionnement. L'établissement n'a donc pas eu besoin de recourir à une augmentation de la fiscalité.

Les investissements ont été financés sans recours à la dette nouvelle. De ce fait, l'encours reste modéré et l'établissement possède ainsi des marges de manœuvre pour réaliser son programme pluriannuel d'investissement.

Une vigilance particulière devra être apportée à la gestion des budgets annexes en raison des risques spécifiques auxquels ils sont exposés : la reprise en régie de l'aménagement et de la commercialisation de la zone d'activité de la Bosserie et l'éventuel développement de la politique de transports en commun.

4 DES RISQUES DIFFUS DANS PLUSIEURS DOMAINES DE LA GESTION DE L'ÉTABLISSEMENT

La gestion et la prévention des risques pesant sur l'activité d'un EPCI impliquent l'élaboration d'une carte des risques, même rudimentaire, procédant d'une analyse objective, structurée et documentée des risques auxquels l'organisme public est exposé dans le cadre de ses activités. Or, une telle cartographie des risques est inexistante. Cette situation peut s'expliquer par les ressources limitées dont dispose la CDCG.

Disposer de moyens qui soient exclusivement consacrés à la maîtrise des risques ne constitue toutefois pas un prérequis, car le fonctionnement courant de l'établissement devrait pouvoir garantir un respect efficace des règles en vigueur. La chambre a procédé à l'analyse de plusieurs risques pesant sur l'EPCI, tous relatifs à la bonne utilisation des deniers publics, ainsi qu'à l'examen des moyens de prévention et de traitement de ces risques mis en œuvre par l'entité.

4.1 Le régime des avantages en nature des membres du personnel

4.1.1 Les logements de fonction

Si l'EPCI ne dispose pas de logements de fonction, l'un de ses agents bénéficie néanmoins d'un logement mis à sa disposition par la commune de Gien. En l'occurrence, une délibération fixant la liste des emplois pouvant bénéficier de tels logements aurait dû être adoptée par le conseil communautaire de l'EPCI, conformément à l'article L. 721-1 du code général de la fonction publique et du décret du 25 février 2022 portant diverses dispositions d'application du code général de la fonction publique²⁴. En revanche, il existe une délibération du conseil municipal de Gien²⁵ qui contient une liste de six logements de fonction accordés par nécessité absolue de service, dont celui attribué à l'agent de l'EPCI. De même, l'arrêté individuel d'attribution est signé par le maire de Gien, alors que l'agent en question appartient aux effectifs communautaires. En l'espèce, le logement aurait d'abord dû être mis à disposition de l'EPCI pour pouvoir être attribué par le président du groupement.

La chambre a vérifié que l'intéressé déclarait cet avantage en nature pour la contre-valeur représenté par la fourniture de ce logement. De plus, il a été contrôlé que la jouissance du logement de fonction était exclusive de tout autre avantage incompatible avec celle-ci comme, comme par exemple, des indemnités d'astreinte. Ces deux points n'appellent pas d'observation.

4.1.2 Les véhicules de fonction et de service

L'EPCI accorde l'avantage de disposer de véhicules de fonction²⁶, ou de service²⁷ avec remise, à un nombre limité de membres du personnel.

Au total, sur la période 2016 à 2021, quatre directeurs ont bénéficié d'un véhicule de fonction. À partir de 2022, le nombre de véhicules de fonction a été ramené à deux. La vérification de l'attribution de véhicules de fonction a porté sur l'existence d'une autorisation par délibération du conseil communautaire, comme le prévoient les dispositions issues de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990. Si cette formalité a bien été respectée, l'attribution d'un véhicule de fonction à une autre personne que le directeur général des services (DGS) de l'EPCI enfreint la règle exposée au dernier alinéa de l'article 21 de la loi précitée, car les directeurs généraux adjoints (DGA) ne peuvent se voir octroyer cet avantage que dans les seuls EPCI de plus de 80 000 habitants. La communauté de communes a régularisé la situation en novembre 2022. La chambre a vérifié que les cadres ayant bénéficié de véhicule de fonction déclaraient l'avantage en nature représenté par la mise à disposition de ces véhicules.

²⁴ Ces dispositions sont issues de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

²⁵ Délibération n° 2018/12/02 du 21 décembre 2018.

²⁶ Un véhicule de fonction est mis à disposition de son titulaire de manière permanente. Il constitue un élément de rémunération et doit être déclaré comme avantage en nature.

²⁷ Un véhicule de service est mis à disposition du titulaire uniquement pour ses trajets entrant dans un cadre professionnel.

Conformément à l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale, il est fait application d'un coefficient de valorisation correspondant à 30 % du coût global annuel, lequel intègre la location, l'entretien et l'assurance.

Depuis 2022, seule la directrice des services techniques (DST) bénéficie d'un véhicule de service avec remisage permanent à domicile. Les véhicules de service sont affectés aux différents responsables de service, lesquels ont le droit de pratiquer le remisage à domicile « en cas d'astreinte ou pour les emplois amenés à intervenir en dehors des horaires de service », selon les termes de la délibération du 22 novembre 2019.

4.2 La procédure de la commande publique

La CDCG a élaboré, conjointement avec la commune de Gien, un guide des procédures internes relatif aux marchés publics passés selon la procédure adaptée. Ce guide vise à définir la stratégie globale et les principes poursuivis par l'EPCI pour les marchés de moindre valeur.

Le guide distingue la procédure à suivre concernant les marchés sans publicité ni mise en concurrence préalables relevant des articles L. 2122-1 et R. 2122-8 du code de la commande publique (l'achat correspond à un besoin d'une valeur estimée inférieure à 40 000 € HT) et les marchés passés selon une procédure adaptée entrant dans le champ des articles L. 2123-1 et R. 2123-1 (l'achat correspond à un besoin dont la valeur estimée est inférieure aux seuils de mise en œuvre des procédures formalisées).

L'ordonnateur s'engage à actualiser le document et à le présenter au conseil communautaire. Pour le moment, ce guide ne prend toujours pas en compte les seuils relevés au 1^{er} janvier 2022 concernant les marchés passés selon une procédure formalisée.

Concernant les commandes inférieures à 40 000 € HT, le guide dispose que dès le premier euro dépensé, une mise en concurrence doit être réalisée au moyen de trois devis remis obligatoirement au pôle commande publique de l'EPCI et contenant notamment les critères d'attribution (délai de livraison, fiches-produits etc.). Par ailleurs, la disposition n° 6 du guide prévoit que « si après la date et l'heure limites une seule offre a été remise, il conviendra néanmoins de joindre les autres demandes de devis à la demande d'achat afin de prouver la mise en concurrence. »

Afin de s'assurer que les fournisseurs de l'EPCI ont été effectivement mis en concurrence, le contrôle d'un échantillon, constitué par sondage de dix dossiers de consultation pour des commandes au montant compris entre 1 000 € et 10 000 €, révèle qu'aucune consultation n'a effectivement donné lieu à la production de trois devis contrairement à ce que prévoit le guide d'achat de l'établissement. De même, lors du contrôle d'un échantillon de trois opérations, la chambre a constaté que l'établissement n'avait pas non plus adressé de demandes de prix à d'autres fournisseurs afin de réaliser la mise en concurrence prévue à la disposition 6 du guide.

S'agissant des marchés passés selon une procédure adaptée, l'article 1^{er} du guide prévoit que les services de l'établissement doivent transmettre en début d'année un état prévisionnel de la commande publique (EPCP) au pôle commande publique permettant de connaître l'ensemble de leurs besoins prévisionnels pour l'exercice. L'objectif principal de cette mesure est de

quantifier les besoins futurs de l'EPCI et ainsi de permettre une computation exacte des seuils des futurs marchés à passer. La chambre a demandé à consulter les EPCP des services techniques et du service des affaires générales de l'intercommunalité²⁸. Il s'avère que ceux-ci ne sont pas élaborés en début d'exercice budgétaire comme le prévoit pourtant l'article 1^{er} de la procédure interne de l'intercommunalité. Toutefois, l'ordonnateur indique vouloir mettre en place, à partir de 2023, « un tableau de définition des besoins qui permettra de disposer d'une vision sur l'exercice quant aux opérations de marchés à engager ».

Les fiches d'expression des besoins émises par les services concernés, permettent de chiffrer seulement ponctuellement les besoins en termes de commande publique, lors de la survenue d'un besoin émergent en cours d'exercice budgétaire. La chambre rappelle que l'absence de centralisation des besoins génère un risque dès lors qu'il rend plus difficile le respect des formalités liées aux procédures de marchés.

4.3 Les acquisitions immobilières et foncières

4.3.1 Une politique d'acquisition modeste

La CDCG s'est portée acquéreuse de plusieurs biens immobiliers et de parcelles non bâties. Le coût total des acquisitions effectuées entre 2016 et 2020 a représenté 678 029 €.

Dans le cadre de leurs acquisitions foncières ou immobilières les collectivités et les EPCI doivent remplir certaines formalités substantielles :

- aux termes des articles L. 1311-9 à L. 1311-11 du CGCT, le conseil communautaire doit délibérer sur les opérations immobilières réalisées par l'EPCI. Le président ayant la compétence pour signer les documents appropriés comme l'acte d'achat ;
- concernant la délibération du conseil communautaire, la jurisprudence²⁹ considère que l'assemblée délibérante doit au minimum, pour pouvoir délibérer sur l'autorisation d'acquisition, disposer des éléments suivants : la désignation du bien considéré, son prix et l'identité du vendeur ;
- l'article L. 1311-10 du CGCT précise la consultation nécessaire de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) pour les projets d'acquisition d'immeubles ou de droits réels immobiliers à partir de 180 000 € HT³⁰. Il s'agit toutefois d'un avis simple, l'établissement pouvant donc procéder à une acquisition à un prix différent de la valeur déterminée par l'avis domanial. Toutefois, la délibération doit motiver les raisons de son choix en cas de

²⁸ Ces services sont mutualisés entre la commune de Gien et la CDCG.

²⁹ CAA Bordeaux, 21 mai 2015, req. n° 13BX03410.

³⁰ À compter du 1er janvier 2017, le seuil de 75 000 € a été relevé à 180 000 € par l'arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisition et prises en location immobilière poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes.

différence³¹ de prix, sous peine d'erreur manifeste d'appréciation³². Elle doit également mentionner l'existence de contreparties effectives pour l'EPCI au regard de l'importance de l'avantage consenti. Si aucun des articles du CGCT ne prévoit formellement que l'avis de la DIE soit annexé à la délibération, celle-ci doit en revanche le viser expressément et indiquer le montant retenu par l'avis consultatif.

4.3.2 Le contrôle d'un échantillon d'acquisitions

La chambre a procédé au contrôle de cinq opérations d'acquisitions foncières, dont l'opération détaillée dans la sous-partie suivante, afin de vérifier de manière plus précise la régularité de la procédure suivie par l'établissement et la bonne information du conseil communautaire.

- Les parcelles de la place de la victoire

Dans la perspective de l'installation prochaine d'un multiplex cinématographique place de la victoire à Gien, la CDCG a acquis plusieurs parcelles non bâties appartenant à la commune de Gien afin de réunir une emprise suffisante. Dans sa délibération du 11 décembre 2015, le conseil communautaire indique qu'il s'agit « d'accompagner la construction d'un complexe de cinéma » sans donner de précision sur la part des terrains promis à la revente et celle destinée à être aménagée par la CDCG elle-même.

La détermination du prix d'acquisition a été faite au regard du prix d'acquisition des emprises foncières de bâtiments sportifs, tel que fixé par la délibération du 29 février 2008. Il est relevé que les terrains ainsi acquis ne correspondent pas à des bâtiments sportifs, et que le prix d'achat n'a pas été fixé en fonction des caractéristiques du bien. Selon l'ordonnateur, ce tarif correspondait au seul élément de référence disponible à l'époque et a été, implicitement, étendu aux bâtiments à vocation culturelle.

- Les parcelles au lieu-dit « la mesure »

La CDCG a identifié un ensemble de parcelles au lieu-dit « la mesure » pour y aménager une aire d'accueil de grand passage pour les besoins des gens du voyage. La superficie du terrain est de 7 ha.

Par délibération du 17 mai 2019, le conseil communautaire a donné son autorisation pour l'acquisition de ce foncier pour un montant de 115 000 €, soit 1,6 € par mètre carré. Les modalités de fixation du prix d'acquisition n'ont pas été précisées par la délibération.

- Les parcelles de la plaine de Cuiry

La CDCG a souhaité acquérir un ensemble de parcelles située « plaine de Cuiry » et détenues par la ville de Gien afin d'y installer une maison de santé. Les parcelles sont limitrophes d'autres emprises intercommunales sur lesquelles sont installés divers équipements publics.

³¹ CE, 11 mai 2011, req. n° 324173 : « la teneur de l'avis du service des domaines doit, préalablement à la séance du conseil municipal durant laquelle la délibération relative à la décision de cession doit être prise, être portée utilement à la connaissance de ses membres, notamment par la note de synthèse jointe à la convocation qui leur est adressée ».

³² CE, 14 octobre 2015, req. n° 375577.

Par délibération du 24 juin 2016, le conseil communautaire a autorisé l'acquisition des parcelles pour un montant de 174 176 €. La délibération énonce les modalités de fixation du prix. Bien que l'emprise des parcelles représente 38 788 m², la délibération relève que 9 848 m² sont soumis à une servitude de ligne électrique à haute tension et que sur les 28 940 m² constructibles, seuls 10 886 m² sont « effectivement exploitables ». Le montant de l'acquisition a été calculé sur la base d'un prix de 16 € par mètre carré appliqué à la superficie de 10 886 m², le reste n'ayant pas été valorisé. Si le plan local d'urbanisme indique bien la présence de contraintes du fait de lignes électriques aériennes et enterrées ainsi que la proximité d'une canalisation de gaz sur une partie des parcelles, la délibération n'apporte pas d'explication sur l'absence de valorisation d'une partie de l'emprise. Le prix de 16 € par mètre carré correspond également à celui fixé en 2008 pour les bâtiments sportifs, alors que l'emprise acquise est libre de toute construction.

L'acte notarié finalement signé en 2018 ne mentionne qu'une seule servitude concernant une parcelle de 103 m² faisant partie de l'ensemble foncier, liée à l'existence d'une ligne électrique souterraine, contrairement à ce que précisent le document d'urbanisme et la délibération d'acquisition.

- Les parcelles au lieu-dit « la bouzine »

Une parcelle de 1 351 m² a été acquise pour un montant de 5 000 € (soit 3,70 € par mètre carré). La délibération du 17 décembre 2021 autorisant la vente n'explique pas la raison de l'acquisition de cette emprise située à proximité de la station d'épuration de Gien. Selon les comptes rendus des commissions ayant examiné le dossier en amont de la délibération, l'objectif de l'acquisition était de mettre un terme à des stationnements sauvages. Selon l'ordonnateur, la finalité était de constituer une réserve foncière limitrophe de la station d'épuration. Une seconde parcelle de 810 m² située aux abords de la station a été acquise pour la somme de 2 187 €, soit 2,70 € par mètre carré. Le propriétaire étant sous tutelle, le tribunal judiciaire d'Auxerre a ordonné la réalisation de deux estimations de prix par des agences immobilières. Le prix initialement proposé par la CDCG correspond à la fourchette de prix estimée.

La chambre observe que les dossiers d'acquisition examinés présentent des lacunes concernant la motivation de l'acquisition, la destination future des parcelles, l'évaluation du prix et la nature des servitudes ainsi que leur localisation. Une plus grande vigilance est nécessaire dans l'élaboration de ses documents, pour permettre notamment une bonne information du conseil communautaire chargé de se prononcer sur les affaires qui lui sont soumises.

4.3.3 Le cas de l'achat et de la revente des parcelles « atlas » et « super mob »

L'EPCI a acquis en 2017 et 2018 un ensemble foncier de deux parcelles comportant d'anciens hangars commerciaux désaffectés. Il s'agit des parcelles BR 31 (dite « atlas ») et BR 32 (dite « super mob »), pour un total de 276 000 €. En 2020, cet ensemble a été vendu pour le même montant à l'association « valorisons nos ressources » (VNR), à travers un montage de vente à paiement échelonné sur 17 ans, afin d'y exploiter une ressourcerie.

La parcelle BR 31 a été acquise par une société civile immobilière (SCI) le 24 mai 2015. Celle-ci projetait de réaliser une salle de réception dans le bâtiment. La commune de Gien,

après un arrêté de non-opposition à déclaration préalable en février 2016, a retiré dès mai 2016 sa décision, en raison notamment d'un stationnement insuffisant (100 places déclarées pour un minimum de 250 nécessaires). La salle de réception était prévue pour accueillir près de 1 000 personnes.

Un des associés de la SCI projetait d'acquérir la parcelle limitrophe, BR 32. L'EPCI a alors exercé son droit de préemption par délibération en date du 18 novembre 2016 et a acquis le bien par acte notarié le 1^{er} septembre 2017, pour un montant de 110 000 €. Le mandat de paiement correspondant au prix d'acquisition du bien a été émis le 6 novembre 2017. Selon l'ordonnateur, la conclusion tardive de l'acte de vente proviendrait de retards dans le transfert de document par l'office notariale du vendeur.

Le projet envisagé par les actionnaires de la SCI devenant impossible, ceux-ci se sont rapprochés de l'EPCI pour lui vendre la parcelle BR 31. Dans un premier temps, le montant proposé tenant compte des travaux engagés par les propriétaires était de 230 000 €. Un avis de la DIE du 19 septembre 2017 a estimé la valeur du bâtiment à 110 000 €. Un second avis de la DIE a été sollicité afin de prendre en compte les travaux qui avaient été réalisés par les vendeurs, ce qui a conduit à une réévaluation de la valeur du bien de 30 000 €. Un accord sera trouvé entre les parties pour une vente au prix de 166 000 €, de 26 000 € supérieur à la seconde estimation de la DIE.

Les bâtiments acquis ont fait l'objet de dégradations et de vandalisme. Face à cette situation, la CDCG a informé sa compagnie d'assurance le 17 octobre 2019 et a déposé plainte. Un devis d'un montant de 25 000 € pour des travaux de sécurisation du site a été transmis à son assureur. Ce dernier a fait savoir que le contrat ne couvrait pas lesdits bâtiments. Par ailleurs, au vu du rapport d'expertise produit en décembre 2019, la compagnie d'assurance a fait valoir qu'elle constatait l'existence de dégradations, commises en avril 2018, dont la CDCG ne pouvait ignorer l'existence.

La chambre constate que l'EPCI n'a pas réalisé les diligences nécessaires à la protection du bien, que les dégradations étaient significatives et non indemnisables en l'absence de démarche pour le faire assurer. Alors que le bien est resté inoccupé pendant une longue période et présentait par conséquent un risque plus élevé que la moyenne de subir des dégradations, l'établissement n'a constitué aucune provision pour charges à répartir sur plusieurs exercices au compte 157 dans l'objectif de faire face aux réparations nécessaires à la remise en état du bien vandalisé.

La CDCG a procédé à la revente de l'ensemble par acte notarié signé le 18 mars 2020. Auparavant, une estimation de la valeur des deux parcelles, acquises par l'EPCI au prix de 276 000 €, a été demandée à la DIE qui a fourni un avis situant la valeur vénale du bien à 185 000 €. Toutefois, l'avis ayant été transmis à l'EPCI le lendemain du délai réglementaire, la CDCG a pu ne pas en tenir compte et a délibéré le 22 novembre 2019 sur un prix de vente de 276 000 €.

L'association acquéreuse ayant des moyens financiers limités, la CDCG a fait le choix d'une vente avec paiements échelonnés. L'acquéreur devient immédiatement pleinement propriétaire du bien mais règle le prix d'achat par fractions sur une longue durée. En l'espèce, la CDCG a accordé d'une part un différé de paiement de deux ans et d'autre part, un paiement de mensualités de 1 533,33 € par mois pendant 15 ans.

Le choix d'une vente avec paiements échelonnés comporte un risque financier correspondant à la probabilité que l'association puisse se trouver dans l'impossibilité de payer

en raison de difficultés financières, car elle dispose de peu de moyens. Le risque de perdre tout ou partie du montant de la vente ne peut donc être totalement écarté.

Toutefois, afin de réduire ce risque, la CDCG a fait inscrire dans l'acte notarié une réserve de privilège ainsi qu'une clause résolutoire, correspondant à une hypothèque de premier rang au bénéfice du vendeur. En cas de défaut de paiement durant trois mois successifs, l'EPCI pourra réclamer le remboursement des sommes restant à percevoir ou demander la vente du bien. La clause résolutoire permet enfin de garantir que le bien restera affecté à la CDCG.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Ne disposant pas d'une organisation interne dédiée à la prévention et l'identification des différents risques rencontrés dans ses activités, l'établissement gagnerait à mieux identifier ces derniers.

Il gagnerait ainsi à veiller au respect du cadre défini pour la commande publique dont la pratique, prise en charge par un service commun avec la commune de Gien, est éloignée.

Enfin, concernant la politique foncière et immobilière, les choix fait par la CDCG à l'occasion d'opérations d'acquisition ou de vente ont pu créer des risques juridiques et financiers.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau des procédures	60
Annexe n° 2. Glossaire.....	61
Annexe n° 3. Réponse	63

Annexe n° 1. Tableau des procédures

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Dates de Réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi des lettres d'ouverture de contrôle</i>	14 janvier 2022 reçue le 17 janvier 2022	M. Francis Cammal, ordonnateur en fonction	
	14 janvier 2022 reçue le 21 janvier 2022	M. Christian Bouleau, ancien ordonnateur	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	26 juillet 2022	M. Francis Cammal	
	27 juillet 2022	M. Christian Bouleau	
<i>Délibéré de la chambre</i>	31 août 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	17 octobre 2022 reçu le même jour	M. Francis Cammal	6 janvier et 19 janvier 2023
	17 octobre 2022 reçu le 20 octobre 2022	M. Christian Bouleau	Pas de réponse
<i>Délibéré de la chambre</i>	16 février 2023		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	10 mars 2023 reçu le même jour	M. Francis Cammal	Pas d'observation
	10 mars 2023 reçu le 15 mars 2023	M. Christian Bouleau	19 mars 2023 ne formule aucune observation

Annexe n° 2. Glossaire

- ALSH : activité de loisir sans hébergement
- AP/CP : autorisation de programme/crédit de paiement
- CAF : capacité d'autofinancement
- CC : communauté de communes
- CDCG : communauté des communes giennoises
- CET : compte épargne temps
- CGCT : code général des collectivités territoriales
- CGI : code général des impôts
- CIF : coefficient d'intégration fiscal
- CLECT : commission locale d'évaluation des charges transférées
- CVDL : centre-Val de Loire
- DGA : directeur général adjoint
- DGCL : direction générale des collectivités locales
- DGS : directeur général des services
- DIE : direction de l'immobilier de l'État
- DOB : débat d'orientations budgétaires
- DST : directrice des services techniques
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- EPCP : état prévisionnel de la commande publique
- ETP : équivalent temps plein
- FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
- FPIC : fonds de péréquation intercommunal et communal
- GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
- HT : hors taxe
- LOM : loi d'orientation des mobilités
- OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat
- PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal
- PPI : plan pluriannuel des investissements
- RAR : reste à réaliser
- RBF : règlement budgétaire et financier
- ROB : rapport d'orientations budgétaires
- RRF : recettes réelles de fonctionnement
- SDIS : service départemental d'incendie et de secours
- SEMDO : société d'économie mixte pour le développement orléanais

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

- SMICTOM : syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagère
- SIG : service d'information géographique
- TTC : toutes taxes comprises
- TVA : taxe sur la valeur ajoutée
- VNR : « valorisons nos ressources »
- ZA : zone d'activités
- ZAC : zone d'aménagement concerté

Annexe n° 3. Réponse

Ch. BOUTEAU
Le Courvaix
61330 La Baroche Sarthe



Madame La Présidente

J'ai l'honneur de vous informer par la présente,
que je n'ai aucune observation à formuler sur le
rapport reçu à mon adresse personnelle le 15 Mars 23
Je vous prie d'agréer, Madame La Présidente, l'expression
de ma considération distinguée

Fait à La Baroche le 19.03 23

A handwritten signature in cursive, appearing to be 'Ch. Bouteau', written in black ink.



Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

centrevaldeloire@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire

