



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Commune de Gien
(Département du Loiret)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 août 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
1 UNE COMMUNE FORTEMENT INTÉGRÉE À SON INTERCOMMUNALITÉ.....	5
1.1 Une commune qui fait face à des difficultés démographiques et économiques	5
1.2 Une forte intégration à son intercommunalité	6
1.2.1 De nombreux transferts de compétences à l'intercommunalité.....	6
1.2.2 Des relations financières précisées dans le pacte financier et fiscal de solidarité	8
1.2.3 Une forte intégration des effectifs permise par des mutualisations et des transferts de services.....	8
1.3 La gouvernance de la commune enrichie par des instances de démocratie participative.....	10
1.3.1 Le règlement intérieur du conseil municipal gagnerait à être précisée.....	10
1.3.2 Le maire bénéficie de larges attributions déléguées en partie à ses adjoints	10
1.3.3 Des délégations de signature aux services à sécuriser juridiquement.....	11
1.3.4 Une instance de démocratie participative : le conseil municipal des jeunes	11
1.3.5 Une instance de consultation citoyenne : le conseil économique, social et environnemental local.....	12
2 UNE FIABILITÉ DES COMPTES À AMÉLIORER.....	13
2.1 Une information budgétaire et financière à compléter.....	13
2.1.1 Une qualité satisfaisante de l'information mise à disposition dans le cadre des débat d'orientations budgétaires.....	13
2.1.2 Une information mise à disposition dans le cadre des comptes administratifs lacunaire.....	14
2.1.3 Une information financière donnée aux citoyens encore incomplète	14
2.2 Une sincérité des comptes à parfaire	15
2.2.1 Des prévisions budgétaires satisfaisantes	15
2.2.2 La sincérité des restes à réaliser.....	15
2.2.3 Un rattachement des charges et des produits à l'exercice insuffisant.....	17
2.2.4 L'état de la dette de la collectivité	19
2.2.5 Les amortissements.....	19
2.2.6 Un inventaire et un état de l'actif à fiabiliser.....	19
2.2.7 Une immobilisation financière non justifiée.....	20
3.1 Une situation financière en amélioration	22
3.2 Une intégration intercommunale qui affecte les produits et les charges de fonctionnement	24
3.2.1 Une attribution de compensation et des dotations en baisse, mais des marges fiscales préservées	24
3.2.2 Des charges de gestion courante qui diminuent notamment du fait des transferts de personnels	26
3.3 Le niveau réduit des ressources et charges d'investissement	29
3.3.1 Des dépenses d'investissement peu élevées	29
3.3.2 Des recettes d'investissement limitées	30
3.3.3 Une gestion pluriannuelle des investissements à consolider	31

3.4 La situation financière des budgets annexes	32
3.5 Les conséquences financières limitées de la crise sanitaire.....	32
4 UN CONTRÔLE INTERNE ET UNE MAÎTRISE DES RISQUES À RENFORCER	34
4.1 Un enjeu important	34
4.2 L'identification et la prévention des risques financiers	35
4.2.1 Une procédure comptable et financière à renforcer.....	35
4.2.2 Des risques financiers liés aux garanties d'emprunt maîtrisés	35
4.3 L'identification et la prévention des risques déontologiques	37
4.3.1 Un risque relatif aux agents publics : le régime des avantages en nature.....	37
4.3.2 Des risques relatifs aux élus	37
4.4 L'identification et la prévention des risques liés à la relation aux tiers.....	40
4.4.1 Des risques relatifs aux associations.....	40
4.4.2 Un risque relatif aux entreprises : la procédure de commande publique	42
4.4.3 Un risque relatif aux citoyens : les règles concernant la collecte et l'exploitation des données personnelles.....	43
ANNEXES	45

SYNTHÈSE

La commune de Gien, située dans le Loiret, compte 13 566 habitants en 2019. Elle connaît, depuis deux décennies, une désindustrialisation de son tissu économique et une déprise démographique importante. Elle est également le siège de la communauté des communes giennoises dont elle est la commune-centre. La communauté de communes regroupe onze communes. Le maire de Gien est également le président de l'intercommunalité.

Une commune fortement intégrée à son intercommunalité

Depuis 2015, une forte intégration intercommunale est constatée. De nombreuses compétences ont été transférées au groupement, tandis que la commune et l'intercommunalité mettaient en place de nombreux services communs, dont les conventions fixant les règles de constitution gagneraient, cependant, à être précisées. Entre 2014 et 2015, les effectifs de la ville ont ainsi baissé de 48 %.

Une situation financière qui s'améliore

Cette stratégie d'intégration poussée a eu une incidence bénéfique sur la situation financière de la commune. Celle-ci s'améliore grâce à une diminution importante de ses charges de gestion. La baisse des charges courantes associée à une stratégie de désendettement lui permet de renforcer sa capacité d'autofinancement, particulièrement faible en début de période.

Un relèvement du niveau des investissements qui rend nécessaire une actualisation du plan pluriannuel

Les dépenses d'investissement ont été, entre 2015 et 2020, peu élevées en raison des transferts à l'intercommunalité de certaines compétences comme la voirie ou de certains équipements. L'absence de projets importants a également œuvré en ce sens. Dans la perspective d'un futur relèvement du niveau d'investissement et au vu des projets annoncés, notamment dans le cadre de la réhabilitation du centre-ville, une actualisation du plan pluriannuel des investissements pourrait être réalisée.

La fiabilité des comptes peut être renforcée

Certaines pratiques comptables mises en œuvre par la collectivité apparaissent perfectibles comme notamment le rattachement des produits et des charges à l'exercice ou le suivi et l'actualisation des informations relatives au patrimoine communal.

Une gestion des risques à parfaire

La commune est invitée à renforcer son dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques, notamment dans ses relations avec les associations. En absence d'outils ou de moyens dédiés, la collectivité doit veiller à une application rigoureuse des procédures en vigueur. Un meilleur suivi financier des structures subventionnées et une clarification des nombreux avantages en nature accordés aux associations sont également recommandés par la chambre.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Généraliser l'utilisation des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour suivre les opérations d'investissement de la collectivité (page n° 17).

Recommandation n° 2 : Rattacher les produits et les charges à l'exercice (page n° 18).

Recommandation n° 3 : Procéder à l'actualisation de l'inventaire de la collectivité afin de fiabiliser la valeur nette comptable de l'actif communal (page n° 20).

Recommandation n° 4 : Procéder à la fiabilisation des immobilisations financières (chapitre 27) de la collectivité (page n° 21).

Recommandation n° 5 : Valoriser l'ensemble des avantages en nature accordés aux associations (page n° 41).

1 UNE COMMUNE FORTEMENT INTÉGRÉE À SON INTERCOMMUNALITÉ

1.1 Une commune qui fait face à des difficultés démographiques et économiques

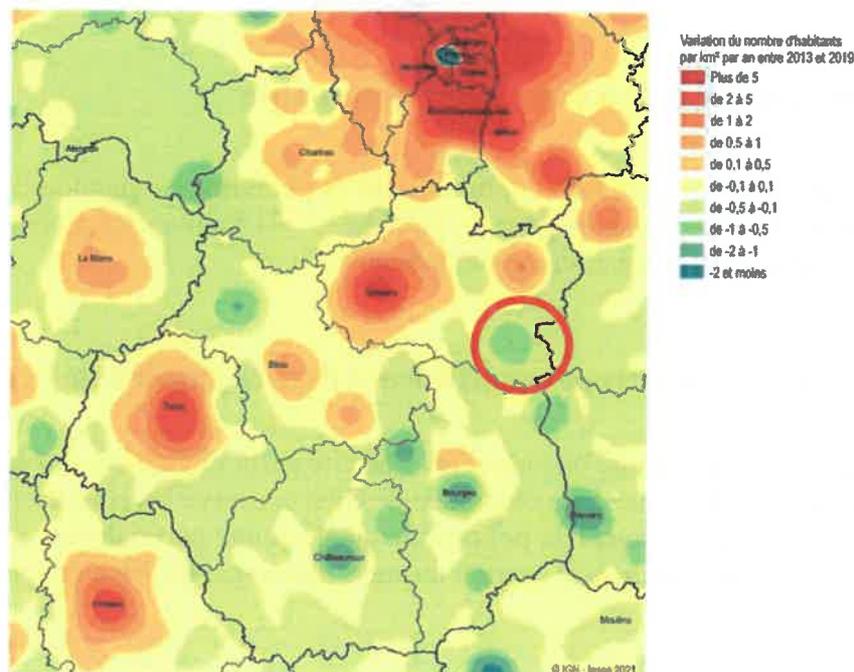
La commune de Gien se situe au sud-est du Loiret, à proximité des départements de l'Yonne, du Cher et de la Nièvre. La ville, qui s'étend sur 67,8 km², est dominée par un château Renaissance, propriété du département du Loiret.

Après avoir connu une période prospère et un fort dynamisme démographique entre les années 1960 et 1990 (+ 6 000 habitants), les deux dernières décennies ont, au contraire, été caractérisées par la montée croissante de difficultés pour la commune : baisse de la population, vieillissement démographique, perte d'attractivité économique.

La population légale de la commune s'élève en 2019 à 13 566 habitants, soit une baisse de 7 % par rapport à 2013. Depuis 2008, la commune a perdu 1 771 habitants, soit 11,5 % de sa population, alors que la population du département du Loiret augmente chaque année de 0,4 % en moyenne durant cette période.

Le territoire de la commune pâtit également d'un vieillissement démographique. La part des personnes de plus de 60 ans étant passée de 24,4 % en 2007 à 28,2 % en 2017 (25,5 % pour le Loiret).

Carte n° 1 : Évolution démographique régionale entre 2013 et 2019



Source : INSEE Flash Centre-Val de Loire n° 48, décembre 2021 (couleur chaude : augmentation de la population ; couleur froide : baisse de la population)

La commune accueille plusieurs industries, notamment relatives à la cosmétique. Elle tire profit de la proximité des centrales nucléaires de Dampierre-en-Burly¹ et de Belleville-sur-Loire qui, dans le passé, ont contribué à son dynamisme. Enfin, la commune possède une faïencerie historique importante. La part de l'économie résidentielle est également significative. En 2017, 32,7 % de la population étaient retraités, 16,8 % ouvriers et 12,4 % employés.

Le taux de chômage a fortement progressé depuis dix ans, passant de 12,8 % en 2007 à 19,1 % en 2017 (13,1 % dans le Loiret), sous l'effet notamment d'une certaine désindustrialisation. Le taux de pauvreté (23 %) est également supérieur de dix points à la moyenne régionale.

Gien a particulièrement souffert de la seconde guerre mondiale ; plus de 81 % du parc de résidences principales a été construit après 1946. Cet habitat est désormais vieillissant voire délaissé. La revitalisation urbaine est ainsi un enjeu majeur et un axe prépondérant de l'action des collectivités giennaises, tant pour redynamiser le centre-ville que pour rénover deux quartiers prioritaires : Montoires et les Champs de la ville.

La collectivité, siège de la communauté de communes giennaises, fait partie du canton de Gien et de l'arrondissement de Montargis. Elle comprend depuis 1972, en application de loi Marcelin du 16 juillet 1971, une commune associée - Arrabloy -, qui dispose d'un maire délégué et d'une mairie annexe mais non du statut de collectivité territoriale de plein exercice.

Le 27 mai 2020, M. Francis Cammal est élu maire de Gien. Il devient aussi président de la communauté des communes Giennaises (CDCG). Il était auparavant premier adjoint au maire de Gien. Il succède ainsi à M. Christian Bouleau, maire de Gien entre 2014 et 2020, également président de la CDCG depuis 2008.

1.2 Une forte intégration à son intercommunalité

La commune est membre de la communauté des communes giennaises (CDCG), qui comprend onze communes membres pour un total de 25 131 habitants. La commune de Gien rassemble ainsi 54 % de la population intercommunale.

1.2.1 De nombreux transferts de compétences à l'intercommunalité

La CDCG apparaît comme une intercommunalité particulièrement intégrée puisqu'elle exerce un total de 32 compétences. La commune de Gien conserve les compétences relatives à la citoyenneté, les affaires scolaires, la police municipale et une partie de la politique sportive et culturelle (équipements culturels et gestion du stade municipal principalement).

¹ La centrale représente 291 emplois habitant à Gien, soit 6,4 % de la population active de la commune (INSEE Analyses n° 65, novembre 2020).

Graphique n° 1 : Répartition des principales compétences exercées par la commune et l'intercommunalité

Police municipale	Culture	Assainisseme...	Déchets	GEMAPI	Action sociale
		Petite enfance	Sport	Culture	Mobilité
Affaires scolaires	Sport	Politique de la ville	Urbanisme	Tourisme	Logement et habitat
		Citoyenneté	CCAS	Développem... économique	Voirie

Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire (en orange, compétences exercées par la commune, en bleu compétences exercées par l'intercommunalité)

Depuis 2015, des transferts de compétences ont eu lieu de la commune vers son intercommunalité :

- en 2015, les compétences petite enfance, bâtiments sportifs (couverts), les centres de loisirs (ALSH) et la voirie hors chemins ruraux, qui représente un linéaire total de 275 km;
- en 2016, la compétence aéroportuaire² ;
- en 2016, l'octroi de subvention aux entreprises ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacles cinématographiques ;
- en 2017, la gestion de la fourrière animale ;
- enfin, en 2021, la compétence mobilité.

² Participation au syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Gien-Briare-Chatillon.

1.2.2 Des relations financières précisées dans le pacte financier et fiscal de solidarité

Dans la mesure où la CDCG est signataire d'un contrat de ville, tout comme la commune de Gien, elle doit élaborer un pacte financier et fiscal de solidarité³, visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre communes membres. La CDCG a adopté son pacte le 13 décembre 2016.

Le pacte revient sur les transferts de compétences et les mutualisations de services ou d'achats. Le pacte précise également la répartition des contributions au fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) du bloc communal. La contribution de la commune de Gien, sur la période 2012 à 2016, représente 40,5 % de l'ensemble.

1.2.3 Une forte intégration des effectifs permise par des mutualisations et des transferts de services

Entre 2014 et 2015, les effectifs de la commune ont diminué, alors que ceux du groupement ont augmenté. L'effectif global de la commune de Gien et de son EPCI a diminué de façon significative de 12 % entre 2014 et 2020.

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs communaux et intercommunaux (au 31/12)

En ETP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CDCG	61	193	189	190	195	191	189
Ville de Gien	312	162	149	144	130	134	137
Total	373	355	338	334	325	325	326

Source : Collectivité

Cette forte intégration transparaît à la lecture du coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui progresse très sensiblement entre 2015 et 2020. En effet, l'importance des mutualisations à la CDCG conduit mécaniquement à la majoration du CIF.

³ Article 12 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Tableau n° 2 : Évolution du coefficient d'intégration entre 2015 et 2020

	2015	2020
Fiscalité levée par l'EPCI	9,6 M€	9,7 M€
Part de la fiscalité conservée par l'EPCI	27 %	33 %
Coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI ⁴	0,38	0,49
Coefficient d'intégration fiscale moyen de la catégorie	0,35	NC.

Source : Chambre régionale des comptes, fiches DGF communauté de communes giennoises

Cette évolution résulte tout d'abord des transferts de compétences à l'EPCI. La seule année 2015 a vu le transfert de 59,56 équivalents temps plein (ETP) de la ville à l'EPCI en provenance de trois services différents (23 ETP pour la petite enfance, 15,56 ETP issus de la voirie et 21 ETP pour le service sport). Au total sur la période 2015 à 2021, ce sont 64,56 ETP qui ont été transférés de la commune à l'EPCI à la faveur des différentes prises de compétences de l'échelon intercommunal.

Tableau n° 3 : Évolution des emplois transférés à l'intercommunalité entre 2015 et 2021

Année	ETP	Service concerné
2015	23	Service petite enfance
	15,56	Service voirie
	21	Service des sports
Total 2015	59,56	
2016	2	Service tourisme
2021	2	Service de transport
Total 2015 à 2021	64,56	

Source : Collectivité

Par ailleurs, les collectivités giennoises se sont engagées dans la constitution de services communs. Plusieurs évaluations du schéma de mutualisation de services de la CDCG ont été produites.

Le schéma initial de 2015 fixe comme objectifs la constitution de services ressources communs avec la ville de Gien, la poursuite de la mutualisation de la direction générale avec la ville, une réflexion sur la mutualisation des services techniques et une remise à plat des mises à disposition. La commune de Gien est particulièrement concernée par la mutualisation des services dans la mesure où elle constituait, en 2014, 75 % des effectifs communaux du territoire de la CDCG. En 2015, près de 66 agents communaux ont rejoint les services communs. La

⁴ Plus les communes ont transféré de fiscalité et de compétences à leur organisme de regroupement, plus le CIF est proche de 1.

mutualisation s'est poursuivie avec en 2016 les services informatique, communication et l'office de tourisme puis, en 2018, les archives. Au 1^{er} janvier 2019, la commune partageait avec son EPCI, 20 services en commun.

Une clef de répartition, distincte par service, fixe les quotités de temps de travail au profit du groupement ou de la collectivité territoriale. Le choix fait est majoritairement celui d'une mutualisation descendante (les agents sont transférés à l'EPCI puis mis à disposition des communes). Les évaluations du schéma de mutualisation n'indiquent toutefois pas le nombre d'ETP transférés, mais se contentent de rappeler l'état des effectifs de la commune et de la CDCG à la fin de chaque exercice.

La constitution de services communs a donné lieu à quatre conventions de constitution de service et de mise à disposition de locaux et de services. Cependant, la convention de service commun en vigueur ne répond pas exactement aux exigences de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, puisqu'elle ne précise pas le nombre d'agents transférés par la commune ou les annexes obligatoires (fiches d'impact, accord). La chambre invite la commune à la compléter.

1.3 La gouvernance de la commune enrichie par des instances de démocratie participative

1.3.1 Le règlement intérieur du conseil municipal gagnerait à être précisée

L'article L. 2121-7 du CGCT prévoit que le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre. En 2019, le conseil municipal s'est réuni sept fois. En 2020, il s'est réuni six fois, mais aucune réunion n'a eu lieu entre décembre 2019 et mai 2020, période cependant marquée par les élections municipales et le début de la crise sanitaire.

Aux termes de l'article L. 2121-8 du CGCT, le conseil municipal doit établir un règlement intérieur dans les six mois suivants son installation, ce qui a été réalisé dans les délais prévus à Gien lors de la séance du 30 septembre 2020. Si les dispositions obligatoires sont bien précisées dans le règlement intérieur (questions orales, expression de la minorité, débat d'orientations budgétaires, etc.), il ne précise pas certaines informations qui pourraient être utiles, comme la périodicité des réunions du conseil ou les modalités de convocation et d'établissement de l'ordre du jour. Ce document pourrait être utilement complété en ce sens.

1.3.2 Le maire bénéficie de larges attributions déléguées en partie à ses adjoints

L'exécutif de la commune est composé du maire et de neuf adjoints au maire, ce qui est l'effectif maximum prévu par les dispositions légales.

Par ailleurs, M. Greuin a été élu maire délégué de la commune associée d'Arrabloy. Il est chargé de l'exécution des lois et règlements sur le territoire de la commune associée et dispose d'un pouvoir consultatif sur certaines décisions (comme par exemple l'acquisition ou l'aliénation d'immeubles sur le territoire d'Arrabloy).

Le conseil municipal a attribué de larges délégations d'attribution de compétences et de signature au maire. Des arrêtés de délégation de fonctions et de signature ont été publiés au bénéfice des adjoints et des conseillers municipaux.

L'organisation et le fonctionnement de l'exécutif local n'appelle pas de remarques de la chambre.

1.3.3 Des délégations de signature aux services à sécuriser juridiquement

Les services municipaux et intercommunaux sont organisés en huit pôles placés sous la responsabilité de deux directeurs, d'un directeur général adjoint (DGA) et d'un directeur général des services (DGS). Enfin, une directrice de cabinet est rattachée directement au maire.

L'organigramme de la collectivité est commun à la ville et au groupement, en raison de la forte imbrication des services entre les deux administrations publiques locales.

Certains agents territoriaux (DGS, DGA, directeur des services techniques, responsables de service) peuvent bénéficier d'une délégation de signature de la part du maire, dans le périmètre des compétences qui lui sont attribuées par la loi et le conseil municipal. Pour la période 2017 à 2020, la commune a communiqué les différents arrêtés de délégation de signature qui ont été adoptés au bénéfice du DGS ou des DGA.

La chambre relève le contenu le caractère très général des délégations de signature : les arrêtés 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. Le juge administratif a ainsi considéré qu'une délégation à un adjoint pour « signer toutes pièces nécessaires à une bonne administration des intérêts de la ville »⁵ ne définissait pas suffisamment les limites de la délégation et s'avérait illégale. Les délégations relatives aux DGA utilisent la même formulation, mais en restreignant le périmètre aux seuls services sous sa responsabilité.

Depuis le renouvellement du conseil municipal en mai 2020, plus aucun agent ne dispose de délégation de signature contrairement à la situation antérieure. Ainsi les actuels DGS et directrice de cabinet n'en disposent pas, même si une réflexion relative à l'octroi d'une telle délégation est en cours. Cette situation est peu fréquente au sein du secteur public local.

La chambre invite la commune à sécuriser juridiquement la formulation de ses délégations de signature, si elle souhaite, dans un avenir proche, recourir à nouveau à cette modalité d'organisation au bénéfice de ses agents.

1.3.4 Une instance de démocratie participative : le conseil municipal des jeunes

La commune de Gien a décidé, par une délibération en date du 30 septembre 2020, de mettre en place un conseil municipal des jeunes.

⁵ CE, Commune de Conflans-Sainte-Honorine, n°152572, 18 février 1998.

Cette instance, composée de trente-trois collégiens de classes de cinquième et de quatrième, dispose de son propre règlement intérieur. En 2021, le conseil municipal des jeunes s'est réuni à deux reprises, en janvier 2021 et en juin 2021, abordant notamment des propositions faites par les jeunes dans le champ de la politique sportive.

Cette instance vise à sensibiliser les jeunes giennois au fonctionnement de la démocratie locale et de l'action publique. Elle est également, selon les propos du maire, « une instance de concertation et de proposition » qui est intégrée au processus de décision communale pour les sujets concernant la jeunesse.

1.3.5 Une instance de consultation citoyenne : le conseil économique, social et environnemental local

Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal, qui peuvent être consultés par le maire et transmettre des propositions.

La commune de Gien s'est dotée en 2014 d'un conseil économique, social et environnement local (CESEL). Il est constitué de 31 membres répartis dans trois commissions : une première à compétence économique, une seconde à compétence sociale et la dernière disposant d'une expertise dans le champ environnemental. Cette instance a permis d'apporter sa contribution sur des sujets tels que le renforcement de l'attractivité de la ville par un traitement qualitatif des entrées de ville et la maîtrise de l'affichage. La commune étant engagée dans des projets urbanistiques d'ampleur (réhabilitation du cœur de ville, rénovation urbaine), la mobilisation de cette instance semblait pertinente.

Le CESEL a toutefois cessé de fonctionner dès la fin de l'année 2019. L'exécutif local issu des élections municipales de 2020 n'a pas souhaité « réactiver » cette instance et a fait le choix de se tourner vers d'autres mécanismes afin de favoriser la démocratie participative (réunions de quartier, conseil de développement au sein de la communauté des communes giennoises).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La collectivité, commune-centre de son intercommunalité, connaît depuis 2015 une forte intégration de ses services et de ses équipements avec la communauté des communes giennoises. De ce fait, les compétences exercées par l'échelon communal sont de plus en plus limitées.

Le renouvellement du conseil municipal en 2020 n'a pas remis en question cette stratégie en faveur d'une intégration fonctionnelle poussée. Aussi, le contenu de certains documents, comme les conventions de services communs, pourrait être utilement complété.

2 UNE FIABILITÉ DES COMPTES À AMÉLIORER

L'examen de la fiabilité des informations reproduites dans les comptes d'une entité publique constitue un préalable à l'analyse financière de celle-ci. Il importe, en effet, de s'assurer de la qualité de l'information financière, de la fiabilité des comptes afin d'être en capacité d'accorder crédit à ces mêmes informations financières et budgétaires.

La commune a adopté un règlement budgétaire et financier (RBF), préalablement à son passage, au 1^{er} janvier 2022, de l'instruction comptable M14 à l'instruction M57.

2.1 Une information budgétaire et financière à compléter

2.1.1 Une qualité satisfaisante de l'information mise à disposition dans le cadre des débats d'orientations budgétaires

Selon l'article L. 2312-1 du CGCT, le rapport d'orientations budgétaires (ROB) permettant le débat d'orientations budgétaires (DOB), pour les communes de plus de 10 000 habitants, 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 (...), une évolution prévisionnelle des dépenses de personnel, des rémunérations et des avantages en nature ».

Au titre de l'exercice 2021, les documents relatifs au DOB et les délibérations afférentes ont été produits par la collectivité. Le ROB 2021, examiné par la chambre, a été présenté au conseil communal du 16 décembre 2020, et a permis au maire de soumettre ses différentes orientations à son assemblée délibérante.

Il comportait une introduction relative à la conjoncture économique mondiale et nationale replacée dans le cadre de la crise sanitaire. L'impact de cette crise sur les finances des collectivités locales a également été abordé par le rapport.

Le ROB contenait une analyse rétrospective partielle concernant la période 2015 à 2019 avec des indications relatives à l'évolution de la fiscalité, de l'épargne brute et de la dette notamment. Concernant les prévisions de l'exercice budgétaire 2021, les principales évolutions des recettes et des dépenses des sections de fonctionnement et d'investissement ont été présentées et mises en perspective au regard du contexte particulier de la collectivité. Les prévisions budgétaires pour 2021 sont comparées aux données du budget primitif 2020.

La commune a réalisé l'effort de présenter une ébauche de perspectives pour ses investissements et leurs financements jusqu'à l'exercice 2026, même si ce document doit encore être complété (voir 3.3.3). Ainsi, près de 18,3 M€ sont prévus pour des projets nouveaux, financés en partie par 5,5 M€ de dette.

Toutefois, l'évolution prévisionnelle des dépenses de personnel, des rémunérations et des avantages en nature, dont l'analyse est prévue par le CGCT, n'est pas présente au ROB. Ce dernier contient néanmoins des éléments sur le schéma de mutualisation des services avec

la communauté de communes pour la période 2014-2019, la pyramide des âges ou encore la structure du personnel.

Un effort, en termes d'analyse prospective pluriannuelle pourrait ainsi être entrepris à l'avenir afin de dépasser le seul horizon financier de l'exercice concerné s'agissant notamment des charges de personnel, premier poste de dépense de la section de fonctionnement.

2.1.2 Une information mise à disposition dans le cadre des comptes administratifs lacunaire

En complément des données financières et budgétaires portés à la connaissance des élus et du public à lors du DOB et de l'examen du ROB, une information financière rétrospective, doit également être mis à la disposition du public par la publication des comptes administratifs de la collectivité, après leur approbation par le conseil municipal.

Selon l'instruction comptable M14, la maquette de présentation de ces comptes administratifs est codifiée et doit permettre d'identifier un certain nombre de jeux de données normées. Toutefois, la chambre constate à plusieurs occasions l'incomplétude ou l'inexactitude des informations reproduites dans ces comptes administratifs et surtout dans leurs annexes :

- les annexes IV-B1.7 relatives aux subventions versées aux tiers des comptes administratifs 2019 et 2020 sont incomplètes (cf. chapitre 4.2.2 et 4.4 de ce rapport) ;
- les annexes IV-B1.2 concernant le calcul du ratio prudentiel de l'article L. 2252-1 du CGCT des comptes administratifs 2016, 2017, 2018 et 2019 sont incomplètes et erronées;
- le tableau de la pièce II.A3 concernant le montant des restes à réaliser en recette d'investissement du compte administratif 2019 ne concorde pas avec l'état des restes à réaliser attesté par le comptable ;
- l'annexe IV C1.1 relative à l'état des personnels apparaît incohérente pour les comptes administratifs des années 2017 à 2020 avec les données issues des schémas de mutualisation des services et des rapports d'orientations budgétaires⁶.

La commune est invitée à la vigilance sur la complétude et l'exactitude de ses comptes administratifs et des états annexés à ceux-ci.

2.1.3 Une information financière donnée aux citoyens encore incomplète

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit que la collectivité met en ligne sur son site internet les rapports d'orientations budgétaires ainsi qu'une synthèse des budgets primitifs et des comptes administratifs qui la concerne.

Au 27 septembre 2021, il a été vérifié si le site internet de la commune présentait ces documents. Seul le ROB 2021 de la communauté des communes, à laquelle appartient Gien, a

⁶ Ainsi par exemple entre les exercices 2017 et 2018, on peut lire dans les annexes des comptes administratifs que les effectifs (en ETPT) de la commune augmente de 12,8 unités alors que dans le rapport d'orientation budgétaire et le schéma de mutualisation des services, ils diminuent de 14 unités.

été trouvé, les autres informations financières concernant la commune n'étant pas mises en ligne.

Toutefois, la collectivité s'est récemment dotée d'un nouveau site internet, depuis le 15 décembre 2021. À présent, y figure une rubrique « budget », comprenant, pour l'année 2022, les budgets primitifs du budget principal et du budget annexe de l'eau, le rapport d'orientations budgétaires ainsi qu'une synthèse du budget primitif. Cette synthèse présente en pourcentage la nature des recettes et des dépenses.

Si ces informations ont le mérite d'être présentées de façon pédagogique, l'absence d'éléments chiffrés ou d'indications sur les évolutions prévues par rapport à l'exercice précédent ne permet pas forcément « aux citoyens [de] saisir les enjeux » financiers et budgétaires de la collectivité, comme le requièrent les dispositions légales.

Enfin, en application de l'article précité, la commune doit aussi publier sur son site internet les documents financiers afférents aux années antérieures à l'exercice 2022 ainsi qu'une synthèse de ses différents comptes administratifs. Cette synthèse pourrait s'inspirer des éléments du magazine municipal distribué à la population qui évoque de façon pédagogique les enjeux budgétaires.

2.2 Une sincérité des comptes à parfaire

2.2.1 Des prévisions budgétaires satisfaisantes

Les prévisions de recettes et de dépenses de la section de fonctionnement sont satisfaisantes au regard de l'exécution du budget. La section d'investissement apparaît moins précise, en raison des retards d'encaissement des subventions perçues, par la collectivité, dans le cadre du programme « Action cœur de ville ».

2.2.2 La sincérité des restes à réaliser

Il convient de s'assurer de la sincérité des recettes inscrites en restes à réaliser (RAR) dans la mesure où celles-ci sont notamment susceptibles de générer un équilibre qui ne serait qu'artificiel. Les exercices 2018 et 2019 ont été examinés par la chambre.

Tableau n° 4 : Restes à réaliser en recettes enregistrés aux comptes administratifs entre 2018 et 2020

En €	2018	2019	2020
Restes à réaliser en recettes d'investissement	321 357	411 990	251 772
<i>Dont subventions d'investissement (13)</i>	<i>321 357</i>	<i>411 990</i>	<i>251 772</i>
Crédits ouverts en recettes réelles d'investissement	4 398 037	6 989 626	4 113 451
Ratio des RAR	7,3 %	5,8 %	6,12 %
Restes à réaliser en recettes de fonctionnement	0	0	0
Crédits ouverts en recettes réelles de fonctionnement	14 411 797	13 258 272	14 720 181
Ratio des RAR	0 %	0 %	0 %

Source : Comptes administratifs (états des restes à réaliser)

Il apparaît une différence entre, d'une part, l'information reportée au compte administratif 2019 et au budget supplémentaire 2020, qui indique un montant des RAR au chapitre 13 de 411 990,97 € et, d'autre part, l'état des restes à réaliser signé par l'ordonnateur et le comptable public qui mentionne 442 663,67 € de RAR au titre du même chapitre. La collectivité indique que les RAR 2019 ont fait l'objet de deux évaluations différentes et que c'est le montant erroné de la première évaluation (celle de 442 663,67 €) qui a été reporté dans le compte administratif 2019. Le comptable confirme que les chiffres mentionnés sur l'état des restes à réaliser (442 663,67 €) sont bien ceux qui ont été admis par la Trésorerie de Gien et que « tout autre chiffre ne peut qu'engendrer interrogations multiples, ce qui est fâcheux en termes de confiance et d'authenticité ».

Sur la période 2018 à 2020, seuls des restes à réaliser en recettes de la section d'investissement ont été inscrits aux comptes administratifs de la commune. Il s'agissait en l'occurrence de subventions d'investissement, notifiées et attribuées par arrêtés à la collectivité, inscrites au chapitre 13. Les RAR inscrits dans le tableau ci-dessus pour les années 2018 à 2020, représentent 985 119 €, tandis que les subventions notifiées sur la période atteignent 985 507 €.

Tableau n° 5 : Restes à réaliser en dépenses d'investissement enregistrés aux comptes administratifs entre 2018 et 2020

En €	2018	2019	2020
Restes à réaliser en dépenses d'investissement	1 924 512,20	1 244 986,92	1 477 271,35
Crédits ouverts en dépenses réelles d'investissement	6 220 328,37	6 595 440,20	4 043 219,00
Ratio des RAR	30 %	18 %	36 %

Source : Comptes administratifs (états des restes à réaliser)

Les restes à réaliser en dépenses de la section d'investissement ont atteint des seuils importants puisqu'entre 2018 et 2020, le ratio des RAR exprimé par rapport aux dépenses d'investissement a oscillé entre 18 % et 36 % selon les exercices. Il est possible d'y voir les conséquences de l'absence de gestion des dépenses d'équipement en autorisations de

programme et crédits de paiement (AP/CP). Cette situation amène la collectivité à piloter de manière parfois hasardeuse ses finances. Ainsi, en 2020, un emprunt de deux millions d'euros fut souscrit en toute fin d'exercice budgétaire par la commune de Gien afin de couvrir le montant important de ces restes à réaliser qui atteignait 1,4 M€. Toutefois, depuis 2021, la collectivité a commencé à suivre certains de ses investissements selon la technique des AP/CP. Cette thématique a, par ailleurs, été intégrée dans le règlement budgétaire et financier adopté par la commune fin 2021.

Recommandation n° 1 : Généraliser l'utilisation des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour suivre les opérations d'investissement de la collectivité.

2.2.3 Un rattachement des charges et des produits à l'exercice insuffisant

L'article L. 2342-2 du CGCT fait obligation à l'ordonnateur de tenir, dans les conditions fixées par l'arrêté du 26 avril 1996, une comptabilité d'engagement qui doit permettre, en fin d'exercice, de déterminer le montant des rattachements de charges et de produits. Cette comptabilité d'engagement vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné, les charges et les produits qui s'y rapportent et ceux-là seulement. Le respect de cette obligation a été contrôlé pour les exercices 2018 à 2020.

Pour les exercices 2018 et 2019, la commune de Gien avait, au 31 décembre de l'année concernée, des engagements en attente au niveau de sa section d'investissement, en recettes et en dépenses. Concernant, la section de fonctionnement, les engagements en attente ne concernaient que les factures non parvenues du compte 408.

Tableau n° 6 : Opérations de rattachement (en €) sur la période 2018 à 2020

Comptes	Intitulé	2018	2019	2020
408	Fournisseurs - factures non parvenues	88 579	163 356	405 778
Chapitre 011	Achats et prestations (mandats émis)	3 332 753	3 094 740	2 546 812
	Ratio	2,66 %	5,28 %	15,93 %
4181	Redevables produits non encore facturés	0,00	0,00	23 051
70+71+72	Produits des services et du domaine stockés et en régie (titres émis)	1 320 814	876 933	977 106
	Ratio	0,00%	0,00 %	2,36 %
486	Charges constatées d'avance	0,00	0,00	0,00
487	Produits constatés d'avance	0,00	0,00	0,00

Source : Comptes de gestion, chambre régionale des comptes

Si la collectivité a bien mis en place une comptabilité d'engagement, concernant le respect du principe de l'annualité budgétaire et la pratique des rattachements comptables à laquelle sont tenues les communes de plus de 3 500 habitants, il apparaît que seuls les comptes 408 et 418 ont été mouvementés (le 408, chaque année et le 418 seulement en 2020) *a contrario* les autres comptes de rattachement et notamment les comptes 486 et 487 font apparaître des soldes nuls sur les trois exercices.

Si les règles budgétaires et comptables relatives au fonctionnement de ces comptes sont précisées dans l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes, il sera rappelé que le compte 408 comprend les charges donnant lieu à rattachement en raison de prestations effectuées au cours de l'exercice pour lequel les factures ne sont pas parvenues à la collectivité à la fin de la journée complémentaire. Le principe est le même pour le compte 418, mais cette fois-ci avec les produits non encore facturés aux redevables.

Il est ici possible de mesurer l'importance des rattachements des charges et des produits en comparant le solde de ces comptes 408 et 418 au total des chapitres 60, 61 et 62 et 70, 71 et 72.

Le ratio de rattachement au compte 408 oscille, selon les années, entre 2,66 % et 15,93 %, ce qui semble un peu excessif, pour l'exercice 2020, par rapport à la pratique des communes de la strate⁷. Cet écart s'explique en partie par un rattachement de 151 250,36 € (rattachement 4222) engendré par une seule facture (retard de facturation du fournisseur d'eau de la ville).

Les comptes 418, 486 et 487 n'ont pas été mouvementés en 2018 et 2019.

La chambre a procédé à un contrôle par sondage des comptes 486 et 487 mouvementés en 2020 sur dix mandats du compte 613 (dédié aux locations) ainsi que sur dix mandats du compte 6156 (consacré aux dépenses de maintenance) et, enfin, sur dix titres du compte 752 (réservé aux locations d'immeuble réalisées par la commune) afin de constater d'éventuels erreurs de rattachement : trois mandats au compte 613 et quatre mandats au compte 6156 auraient dû faire l'objet d'un rattachement au compte 486 au titre des charges constatées d'avance (les montants concernés s'élevant respectivement à 8 120,16 € et à 7 348,81 €) ; deux titres au compte 752 auraient dû faire l'objet d'un rattachement au compte 487 relatif aux produits constatés d'avance, le montant concerné s'élevant à 16 982,58 €.

Au regard de ces constats, la chambre recommande à la commune de recourir au rattachement des produits et charges à l'exercice comptable concerné. L'élaboration d'un calendrier des opérations comptables de fin d'exercice favoriserait le respect de cette obligation.

Recommandation n° 2 : Rattacher les produits et les charges à l'exercice comptable concerné.

⁷ Selon, les standards de contrôle rénové des comptes et de la gestion des communes de 10 000 à 50 000 habitants, un taux de rattachement (408/011) compris entre 5 et 10 % indique un taux de rattachement cohérent avec une période d'engagement suffisamment proche de la fin de l'exercice pour expliquer l'absence de réception des factures correspondantes et de leur paiement.

2.2.4 L'état de la dette de la collectivité

L'état de la dette de la collectivité n'appelle pas d'observations, sous réserve que l'indice sous-jacent de deux prêts⁸ ne dépasse pas les seuils prévus dans les contrats.

2.2.5 Les amortissements

La commune a bien procédé à l'amortissement de ses actifs en respectant les plans d'amortissement mis en œuvre jusqu'à la fin de l'année 2021. Toutefois, certains biens restent immobilisés dans l'actif patrimonial alors que ceux-ci ne sont physiquement plus présents au sein de la collectivité, notamment des véhicules acquis avant 1989, figuraient toujours dans l'inventaire de la collectivité alors qu'ils ne font plus partie du parc roulant de la commune. La commune reconnaît l'absence d'actualisation de son inventaire.

2.2.6 Un inventaire et un état de l'actif à fiabiliser

L'état de l'actif immobilisé de la commune produit pour l'exercice 2018 n'est pas totalement concordant avec les soldes des comptes de classe 2 du compte de gestion de la même année.

À ce sujet, le comptable explique ces différences par le fait que « des fiches négatives (dans Hélios) ont été détectées pour le compte 2318 (...) mais que de fait les données les plus fiables sont celles du compte de gestion. ».

Tableau n° 7 : Actif immobilisé au 31/12/2018

En €	Valeur actif brut	Amortissements	VNC
Compte de gestion	120 347 891,74	10 993 792,75	109 354 098,99
État de l'actif	120 317 592,50	10 993 792,75	109 323 799,70
Inventaire	122 807 841,08	15 783 218,18	103 114 494,27
Différence l'inventaire et le compte de gestion	2 459 922,34	4 789 425,43	6 239 604,72

Source : État de l'actif 2018, compte de gestion (actif immobilisé total I), inventaire de la collectivité.

De même, s'agissant de l'inventaire des biens tenu par les services de l'ordonnateur, des différences assez significatives apparaissent avec la valeur nette comptable des immobilisations de l'établissement telle que collationnée à partir de l'état de l'actif du comptable public.

⁸ Prêts cotés E1 dans la charte Gissler permettant de catégoriser le risque lié à un contrat d'emprunt. Il s'agit d'une échelle allant de A (contrat le moins risqué) à E (le plus risqué).

Interrogé sur cette différence, la commune a fait valoir que « l'inventaire communal n'était pas en cohérence avec l'inventaire du comptable public ». Mais que toutefois, « le passage au référentiel comptable M57 a permis de commencer les travaux en lien avec la trésorerie de Gien. L'année 2022 va nous permettre de continuer et de finaliser ce travail ».

Face au caractère inexact de l'inventaire, et aux observations faites au paragraphe précédent concernant les amortissements, la chambre recommande à la collectivité de poursuivre activement l'actualisation de son patrimoine afin que la véritable valeur vénale de celui-ci puisse en être connue et vérifiée.

Recommandation n° 3 : Procéder à l'actualisation de l'inventaire de la collectivité afin de fiabiliser la valeur nette comptable de l'actif communal.

2.2.7 Une immobilisation financière non justifiée

Il s'agit d'apprécier ici le risque lié à des immobilisations financières sans valeur ou non remboursables qui seraient, *de facto*, des charges exceptionnelles susceptibles d'obérer la capacité d'autofinancement de la collectivité.

Tableau n° 8 : Participations et immobilisations financières (en €) entre 2015 et 2019

Comptes	Intitulé	2015	2016	2017	2018	2019
26	Participations et créances rattachées à des participations	500	500	500	500	500
27	Autres immobilisations financières	306 720	295 720	284 720	284 720	284 720
Total		307 220	296 220	285 220	285 220	285 220
	Produits de gestion	17 033 414	14 183 572	13 992 434	14 114 119	14 141 432
Ratio		1,80 %	2,09 %	2,04 %	2,02 %	2,02 %

Source : Comptes de gestion, chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

En oscillant entre 1,80 % et 2,02 %, le ratio des immobilisations financières rapporté au total des produits de gestion n'est pas susceptible d'entraîner une mauvaise appréciation du bilan de la collectivité ou un risque de surévaluation de la capacité d'autofinancement de celle-ci.

La commune de Gien ne se trouve donc exposée à aucun risque particulier s'agissant de ses immobilisations financières. Il sera toutefois noté que la collectivité n'est pas toujours en mesure de justifier leur nature précise.

Ainsi concernant le montant de 281 969,02 € figurant au compte 276358 des comptes de gestion 2015 à 2019, la commune ne dispose pas d'information lui permettant de connaître la nature de ces créances sur « groupements (hors EPCI de rattachement, hors CCAS, etc.) ».

Si le montant des immobilisations financières exprimées en ratio des produits de gestion ne fait encourir aucun risque à la collectivité, la méconnaissance des immobilisations figurant au chapitre 27 pose de réels problèmes en termes de fiabilisation des comptes de la commune. Il est recommandé à la collectivité de fiabiliser les inscriptions à ce chapitre.

Recommandation n° 4 : Procéder à la fiabilisation des immobilisations financières (chapitre 27) de la collectivité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes de la commune est perfectible. Ainsi, certaines techniques comptables ne sont pas utilisées correctement, notamment les rattachements des produits et des charges à l'exercice ou encore la gestion pluriannuelle des dépenses d'équipement à travers la technique des AP/CP. De même, un suivi plus rigoureux de l'actif patrimonial ou une attention plus grande à la complétude des annexes au comptes administratifs contribueraient à améliorer la fiabilité des états financiers et donc l'information des citoyens.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE EN PROGRÈS MAIS UNE PRÉVISION DES INVESTISSEMENTS À ACTUALISER

3.1 Une situation financière en amélioration

Sur la période 2015 à 2020, la commune de Gien présente une amélioration de sa situation financière liée à une réduction du recours à l'emprunt et à une importante contraction des charges de gestion. Les charges de personnel diminuent notamment d'un peu plus de 23 %, passant de 9,3 M€ en 2015 à 7,1 M€ en 2020.

Tableau n° 9 : Autofinancement de la commune entre 2015 et 2020

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 733 592	7 738 818	7 642 988	7 767 766	8 022 894	8 044 100	0,8 %
+ Fiscalité reversée	3 950 955	2 272 468	2 270 729	2 332 091	2 320 082	2 313 548	-10,2 %
= Fiscalité totale (nette)	11 684 548	10 011 286	9 913 717	10 099 857	10 342 976	10 357 648	-2,4 %
+ Ressources d'exploitation	1 736 095	1 438 836	1 460 252	1 498 184	1 449 785	1 359 537	-4,8 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 612 772	2 733 450	2 609 557	2 516 077	2 348 672	2 330 593	-8,4 %
= Produits de gestion (A)	17 033 414	14 183 572	13 992 343	14 114 119	14 141 432	14 047 778	-3,8 %
Charges à caractère général	3 955 078	3 320 951	3 239 798	3 421 953	3 442 970	3 152 611	-4,4 %
+ Charges de personnel	9 357 046	7 796 238	7 710 834	7 410 577	7 084 343	7 189 979	-5,1 %
+ Subventions de fonctionnement	1 118 291	1 076 482	1 058 347	1 106 382	1 148 467	1 159 781	0,7 %
+ Autres charges de gestion	719 805	250 205	260 299	251 034	292 346	248 323	-19,2 %
= Charges de gestion (B)	15 150 220	12 443 876	12 269 278	12 189 946	11 968 126	11 750 694	-5,0 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 883 195	1 739 696	1 723 065	1 924 173	2 173 306	2 297 084	4,1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	11,1 %	12,3 %	12,3 %	13,6 %	15,4 %	16,4 %	
+/- Résultat financier	-364 285	-330 274	-298 887	-268 821	-245 684	-220 703	-9,5 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	21 784	38 095	271 729	75 024	33 699	20 432	-1,3 %
= CAF brute	1 540 693	1 447 517	1 695 908	1 730 375	1 950 815	2 096 813	6,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	9,0 %	10,2 %	12,1 %	12,3 %	13,8 %	14,9 %	

Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

Toutefois, cette amélioration globale des paramètres financiers de la commune ne lui permet pas d'obtenir une capacité d'autofinancement nette satisfaisante, celle-ci étant quasiment nulle en 2016 et, en 2020, encore en retrait de 30 % par rapport à la moyenne de la strate à laquelle appartient la commune ⁹.

⁹ Strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

La faiblesse de l'autofinancement, le recours modéré à l'emprunt et les nombreux transferts de compétences au niveau intercommunal expliquent que les dépenses d'équipement demeurent atones sur la période, autour de 1,5 M€ par an en moyenne.

Tableau n° 10 : Équilibre de la section d'investissement

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var annuelle
CAF brute	1 540 693	1 447 517	1 695 908	1 730 375	1 950 815	2 096 813	6,36 %
- Annuité en capital de la dette	1 375 048	1 377 913	1 066 228	914 395	830 664	882 029	-8,50 %
= CAF nette (C)	165 645	69 604	629 680	815 980	1 120 151	1 214 785	48,96 %
+ TLE	87 828	58 802	37 905	61 587	111 076	42 443	-13,54 %
+ FCTVA	299 396	327 992	104 116	118 009	98 187	241 020	-4,25 %
+ Subventions d'investissement reçues hors AC	15 737	2 500	217 012	35 314	559 501	230 844	71,11 %
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	117 888	102 704	118 364	90 998	77 692	126 098	1,36 %
+ Produits de cession	56 038	54 816	55 768	23 686	5 968	194 319	28,23 %
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	576 887	546 814	533 164	329 595	852 424	834 723	7,67 %
= Financement propre disponible (C+D)	742 532	616 419	1 162 844	1 145 575	1 972 575	2 049 508	22,51 %
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>95,9%</i>	<i>64,4%</i>	<i>174,0%</i>	<i>62,7%</i>	<i>45,4%</i>	<i>181,1%</i>	
- Dépenses d'équipement	774 163	956 834	668 248	1 827 525	4 345 132	1 131 984	7,90 %
- Subventions d'équipement hors AC	0	0	0	423	0	37 500	
+/- Dons, subventions et prises de participation reçus ou donnés	0	0	0	-423	500	0	
- Participations et inv. financiers nets	22 000	-11 000	-11 000	0	-500	0	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	407	-1 244	1 581	-2 562	-3 471	4 136	59,00 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-54 038	-328 172	504 015	-679 389	-2 369 086	875 887	
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	89 198	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-54 038	-328 172	504 015	-768 587	-2 369 086	875 887	
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	1 000 000	2 000 000	

Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

Concernant l'analyse fine de l'évolution de l'autofinancement de la collectivité, si l'épargne brute de celle-ci s'améliore, l'évolution est encore plus positive pour la capacité d'autofinancement (CAF) nette qui bénéficie, à partir de 2017, d'une baisse importante des remboursements de la commune intervenant au titre des annuités en capital de sa dette, lesquels passent de 1,3 M€ en 2015 à 0,8 M€ en 2020.

L'année 2016 s'est révélée être un point bas des finances locales avec une CAF nette presque nulle en raison d'une perte de recettes, à la suite d'un transfert de produits à l'EPCI supérieur à celle des dépenses et à un accroissement de l'annuité de la dette.

Cette stratégie de désendettement a permis de faire passer l'encours de la dette du budget principal de 10,1 M€ en 2015 à 8,0 M€ en 2020, malgré la mobilisation, en fin de période 3 M€ d'emprunts nouveaux (afin notamment de rétablir une capacité d'investissement).

Le montant des dépenses d'investissement reste toutefois modeste en raison des transferts de compétences à l'intercommunalité mais aussi du fait du lancement tardif de programmes de travaux, comme la réhabilitation du centre-ville, dont les conséquences financières ne commencent à être visibles qu'en fin de période.

Si en 2020, les dépenses d'investissement n'ont représenté que 1,1 M€, le budget primitif 2021 prévoyait des dépenses à hauteur de 2,2 M€. Par ailleurs, les intentions exprimées par la nouvelle majorité municipale élue en 2020, sont d'accroître cette part d'investissement à la faveur de la mandature 2020 – 2026, avec un objectif de plus de 1,8 M€ de dépenses d'équipement annuelles.

À moyen terme, la commune devra rester vigilante en vue de préserver, voire d'augmenter encore, son niveau d'épargne, afin de financer ses projets d'investissements sans mobiliser excessivement la dette.

3.2 Une intégration intercommunale qui affecte les produits et les charges de fonctionnement

3.2.1 Une attribution de compensation et des dotations en baisse, mais des marges fiscales préservées

Les ressources fiscales de la commune représentent près de 8 M€ en 2020. En matière de fiscalité, les marges de manœuvre potentielles de la commune se calculent à partir de sa richesse fiscale et de la capacité contributive de ses habitants.

Pendant la période sous contrôle, les taux des trois taxes locales « ménage » n'ont pas augmenté. Néanmoins, entre 2015 et 2020, l'évolution moyenne du produit fiscal perçu par la collectivité demeure positive en s'établissant à + 0,95 % en rythme annuel. Cette hausse est la conséquence de la revalorisation mécanique des bases qui intervient annuellement à l'initiative du législateur dans le cadre de la révision des valeurs locatives arbitrée au niveau national, ce qui a permis, en six ans, à la collectivité de dégager un peu plus de 0,3 M€ de recettes fiscales supplémentaires à taux constant.

Tableau n° 11 : Comparatif des taux communaux « ménage » en 2020

	2020
Taxe d'habitation	
Taux communal	14,98 %
Taux moyen de la strate	16,68 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	
Taux communal	21,11 %
Taux moyen de la strate	22,56 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	
Taux communal	51,38 %
Taux moyen de la strate	53,13 %

Source : DGCL

Les taux des principaux impôts « ménage »¹⁰ sont proches, quoique légèrement inférieurs, à ceux de la moyenne des communes de la strate.

La commune dispose d'une marge fiscale qui lui permettrait de dégager des recettes supplémentaires. Ainsi l'effort demandé aux contribuables¹¹ de la collectivité apparaît légèrement inférieur à l'effort moyen de la strate (- 8,3 % en 2020). De même, le potentiel financier¹² de la commune est supérieur à la moyenne de sa strate avec un écart qui tend à s'accroître sur la période.

La collectivité pourrait donc, en tant que de besoin, disposer de marges de manœuvres budgétaires supplémentaires - limitées cependant à la taxe sur le foncier bâti depuis la réforme de la taxe d'habitation - afin de financer un futur effort d'investissement. Toutefois, pour l'heure, cette option ne semble pas être privilégiée par la majorité en place qui souhaite, au contraire, pour la mandature en cours, ne pas accroître la pression fiscale sur le contribuable local.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (progressive jusqu'en 2023 pour tous les foyers fiscaux), a entraîné la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2021 d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements. À ce titre, les communes et les EPCI à fiscalité propre ne perçoivent plus le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales mais bénéficient d'une compensation intégrale, calculée sur la base du taux de taxe d'habitation adopté en 2017, qui prend la forme suivante :

- Les communes se verront transférer la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements et un abondement de l'État constitué d'une fraction des frais de gestion issue des impositions locales.

- Les EPCI bénéficieront d'une fraction de TVA, égale au montant de leur taxe d'habitation perdue.

Enfin, un coefficient fixe et pérenne sera appliqué aux bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties afin de garantir à toutes les communes une compensation égale à l'euro près.

Les autres ressources de fonctionnement sont en baisse. Ainsi, l'attribution de compensation diminue de 9,6 % par an en moyenne, passant de 3,9 M€ en 2015 à 2,3 M€ en

¹⁰ Hormis pour la taxe foncière sur le non bâti dont le taux est plus élevé à Gien que le taux moyen relevé dans le Loiret mais dont le rendement fiscal est extrêmement faible comparaison faite avec les recettes engendrées par la taxe d'habitation et la taxe foncière sur le bâti.

¹¹ C'est le rapport entre le produit des trois taxes locales + la taxe ou redevance pour enlèvement des ordures ménagères / potentiel fiscal + produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Depuis la loi de finances 2013, la référence au potentiel fiscal est supprimée au profit de l'application du taux moyen national d'imposition aux trois taxes + la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (commune et intercommunalité).

¹² Le potentiel financier se calcule à partir du potentiel fiscal auquel est intégrée la dotation générale forfaitaire, minorée de la compensation de la part salariale de la taxe professionnelle. Cet indicateur ne tient pas compte de la péréquation verticale.

2020. L'attribution de compensation correspond à la différence entre la fiscalité économique et les charges transférées par les communes à l'établissement public.

Dans le contexte de Gien, les nombreux transferts qui ont eu lieu en direction de l'EPCI conduisent logiquement à la diminution progressive de l'attribution de compensation perçue par la commune. De même, la dotation globale de fonctionnement, versée par l'État, se réduit de 6,6 % par an et s'élève en 2020 à 1,6 M€.

3.2.2 Des charges de gestion courante qui diminuent notamment du fait des transferts de personnels

Sur la période 2015 à 2020, les charges de gestion courante se contractent significativement puisqu'elles baissent de 3,5 M€ sur six ans du fait notamment d'une évolution très favorable des charges de personnel qui se contractent de plus de 30 % sur la période pour finir par se rapprocher de la moyenne relevée pour le bloc communal (en termes de charges de personnel exprimées par rapport aux charges courantes). Cette situation s'explique notamment par le transfert de compétences importantes de la commune vers la communauté de communes et par la diminution globale des effectifs cumulés de ces deux structures.

Tableau n° 12 : Charges de gestion sur la période 2015 à 2020

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle
Charges à caractère général	3 955 078	3 320 951	3 239 798	3 421 953	3 442 970	3 152 611	-4,43 %
+ Charges de personnel	9 357 046	7 796 238	7 710 834	7 410 577	7 084 343	7 189 979	-5,13 %
+ Subventions de fonctionnement	1 118 291	1 076 482	1 058 347	1 106 382	1 148 467	1 159 781	0,73 %
+ Autres charges de gestion	719 805	250 205	260 299	251 034	292 346	248 323	-19,17 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	364 285	330 274	298 887	268 821	245 684	220 703	-9,54 %
= Charges courantes	15 514 505	12 774 151	12 568 164	12 458 767	12 213 811	11 971 397	-5,05 %
Charges de personnels / charges courantes	60 %	61 %	61 %	59 %	58 %	60 %	

Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

3.2.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général passent de 3,9 M€ à 3,1 M€ entre 2015 et 2020. L'essentiel de ces charges correspond aux différents achats réalisés par la commune, lesquels baissent de 0,69 M€.

Tableau n° 13 : Charges à caractère général de la commune entre 2015 et 2020

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	3 955 078	3 320 951	3 239 798	3 421 953	3 442 970	3 152 611	-4,4 %
Dont achats autres que les terrains à aménager	2 488 102	1 981 031	1 815 185	1 901 982	2 045 627	1 797 005	-6,3 %
Dont locations et charges de copropriétés	57 245	82 936	100 063	135 679	103 471	117 458	15,5 %
Dont entretien et réparations	379 131	317 978	321 086	456 757	399 706	463 169	4,1 %
Dont assurances et frais bancaires	125 858	104 501	109 335	109 019	112 579	68 879	-11,4 %
Dont autres services extérieurs	62 007	43 563	48 063	42 689	42 990	75 449	4,0 %
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	296 607	348 064	397 430	214 753	228 404	224 535	-5,4 %
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	0	0	0	12 356	21 019	7 274	
Dont honoraires, études et recherches	55 313	53 929	75 324	139 023	90 920	81 190	8,0 %
Dont publicité, publications et relations publiques	235 662	164 249	161 125	205 736	187 215	105 780	-14,8 %
Dont transports collectifs et de biens	6 092	6 749	3 305	4 780	3 345	1 307	-26,5 %
Dont déplacements et missions	83 012	76 473	78 856	71 756	68 149	40 383	-13,4 %
Dont frais postaux et télécommunications	121 928	102 951	85 683	82 495	90 156	99 529	-4,0 %
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	44 121	38 527	44 344	44 927	49 389	70 654	9,9 %
Total des charges à caractère général exprimé en % des produits de gestion	22,8 %	23,1 %	22,5 %	23,2 %	23,3 %	21,2 %	

Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

3.2.2.1 Des charges de personnel en forte baisse

Les charges totales de personnel ont connu une contraction très significative de 9,3 % par an en moyenne durant la période 2015 à 2020.

Tableau n° 14 : Charges de personnel de la commune entre 2015 et 2020

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	4 175 623	2 935 174	2 784 023	2 645 282	2 499 113	2 498 240	-9,8 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	643 705	417 332	369 998	383 236	369 152	376 269	-10,2 %
+ Autres indemnités	83 140	62 478	59 628	52 859	47 583	46 475	-11,0 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	4 902 468	3 414 983	3 213 648	3 081 376	2 915 848	2 920 984	-9,8 %
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	86,3 %	88,4 %	87,0 %	88,8 %	85,9 %	83,7 %	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	414 920	267 411	265 337	321 896	469 581	569 265	6,5 %
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	7,3 %	6,9 %	7,2 %	9,3 %	13,8 %	16,3 %	
Autres rémunérations (c)	360 513	181 281	215 997	65 789	9 343	0	-100,0 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	5 677 901	3 863 675	3 694 982	3 469 061	3 394 772	3 490 249	-9,3 %
- Atténuations de charges	19 062	38 787	37 433	19 908	19 870	10 117	-11,9 %
= Rémunérations du personnel	5 658 840	3 824 888	3 657 550	3 449 153	3 374 902	3 480 132	-9,3 %

Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

Sur la période contrôlée, un grand nombre de compétences ont été transférées à l'intercommunalité et des services communs ont été mis en place. La commune-centre a donc procédé au transfert d'un nombre important d'agents communaux en direction de l'EPCI, ce qui explique la baisse de sa masse salariale. Les effectifs communaux diminuent, en effet, en moyenne de plus de 3 % par an depuis 2015. Certains de ces agents sont ensuite mis à disposition de la commune pour une partie de leur temps de travail. Les charges liées au remboursement des mises à disposition représentent 0,5 M€ par an, ce qui atténue, de manière limitée, la baisse constatée des charges de personnel.

Les masses financières consacrées à la rémunération des personnels passent de 5,6 M€ à 3,3 M€, soit une contraction de 40 %. En 2020, les charges de personnel s'élevaient pour Gien à 498 € par habitant contre 657 € par habitant pour les communes de la strate.

Enfin, il est rappelé que l'attribution de compensation, qui abonde les recettes de la commune, a été diminuée des transferts de charges à l'EPCI, et notamment des charges de personnel. L'attribution est ainsi passée de 3,9 M€ en 2015 à 2,3 M€ en 2020.

3.3 Le niveau réduit des ressources et charges d'investissement

La section d'investissement du budget principal (voir annexe n° 2) révèle un niveau de dépense d'équipement faible par rapport aux communes comparables.

3.3.1 Des dépenses d'investissement peu élevées

La commune n'a réalisé que peu d'investissements sur la période, pénalisée par le montant du remboursement de la dette et le faible autofinancement dégagé par sa section de fonctionnement. Ainsi, depuis 2015, le remboursement du capital de la dette représente une charge totale de 6,4 M€ alors que dans le même temps les dépenses d'équipement ne s'élèvent qu'à 9,7 M€.

Sur la période 2015 à 2020, le différentiel de dépenses d'équipement de la commune par rapport à la moyenne de sa strate¹³ représente un déficit d'investissement de 1 183 € par habitant (cumul de 1 840 € pour la strate et de 657 € pour la commune de Gien), une situation qui s'explique en grande partie par l'importance de l'intégration communautaire et le fait que la communauté des communes giennoises supporte l'essentiel des dépenses d'équipement.

Tableau n° 15 : Évolution de l'effort d'équipement par habitant entre 2015 et 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	0,7 M€	0,9 M€	0,6 M€	1,8 M€	4,3 M€	1,1 M€	9,4 M€
Dépenses d'équipement par habitant - Gien	51 €	63 €	44 €	121 €	297 €	81 €	657 €
Dépenses d'équipement par habitant - Strate	268 €	263 €	300 €	324 €	376 €	309 €	1 840 €

Source : *Fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (DGFIP)*

Le budget primitif 2021 de la commune prévoyait des inscriptions prévisionnelles en dépenses d'équipement en hausse par rapport à 2020 (passant ainsi de 1,6 M€ à 2,2 M€), afin d'accompagner les projets de revitalisation urbaine.

Grâce à un taux d'endettement qui a été nettement ramené sous le seuil de soutenabilité recommandé par les standards financiers - puisqu'en 2020 la capacité de désendettement de la collectivité n'était plus que de 3,8 ans - la commune dispose à présent de marges appréciables pour financer ses prochains projets d'investissement plus ambitieux sans dégrader trop fortement ses équilibres financiers.

¹³ La strate de comparaison ici retenue correspond aux communes comptant entre 10 000 et 20 000 habitants.

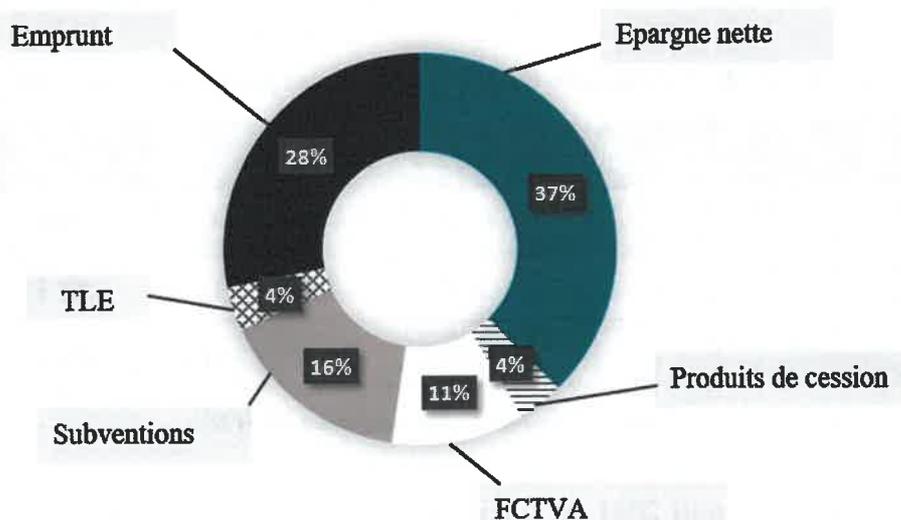
3.3.2 Des recettes d'investissement limitées

Le niveau d'autofinancement dégagé par la commune apparaît en amélioration sur la période. En effet, l'autofinancement net, correspondant à l'autofinancement disponible pour financer les investissements une fois remboursé le capital de la dette, est constamment positif entre 2015 et 2020¹⁴. Cet autofinancement s'améliore même très nettement à partir de 2017, pour atteindre 1,2 M€ en 2020 soit un montant suffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses d'équipement de l'exercice.

Toutefois, la commune dispose de peu de recettes d'investissement, hormis donc l'éventuel recours à la dette et l'autofinancement qu'elle dégage.

Ainsi, sur la période, elle ne bénéficie de remboursement de la part du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) que pour un montant limité à seulement 1,1 M€ en cumul sur 2015 à 2020. Une moindre recette d'investissement qui s'explique directement par le faible niveau des dépenses d'équipement de la commune sur la période.

Graphique n° 2 : Sources de financement des investissements sur la période 2015 à 2020



Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

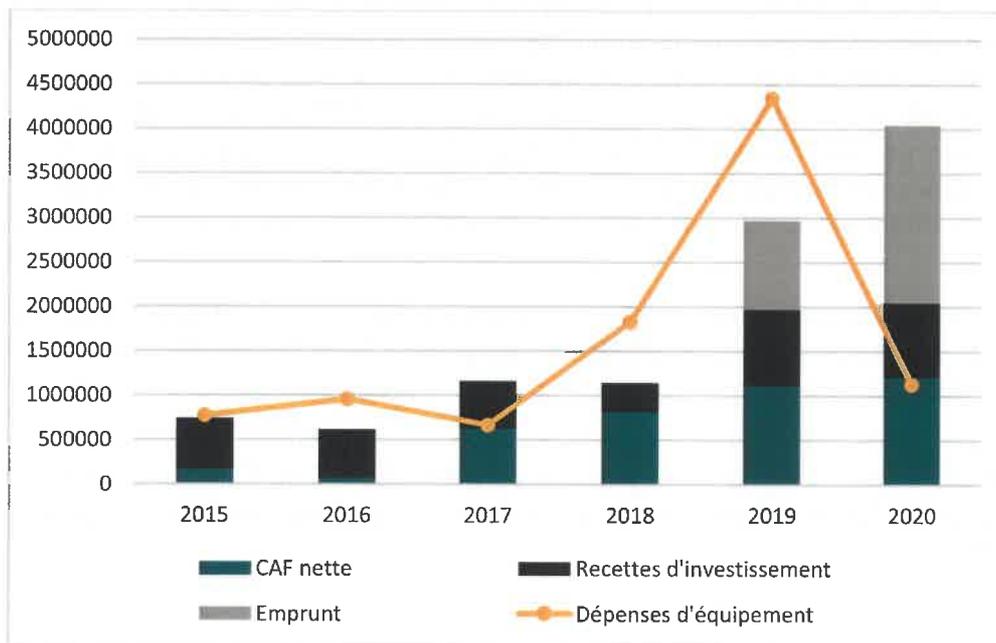
Les subventions d'investissement reçues par la commune sont également assez faibles puisqu'elles dépassent à peine un million d'euros sur six exercices. Elles devraient cependant être à l'avenir plus élevées, puisque les projets les plus importants du programme de réhabilitation du centre-ville ont été lancés.

Dans ce contexte, la commune a néanmoins souscrit deux nouveaux emprunts. Le premier, en 2019, pour un montant d'un million d'euros fut destiné à l'opération de rénovation

¹⁴ En 2020, la CAF brute de la commune exprimée en pourcentage des produits de gestion atteint ainsi 14,9 % et tend vers le niveau de 20 % jugé satisfaisant selon les critères de l'analyse financière appliquée au bloc communal.

de l'éclairage public, et le second, d'un montant de deux millions d'euros souscrit en décembre 2020, avait pour objet de couvrir le financement des restes à réaliser qui s'étaient accumulés.

Graphique n° 3 : Évolution des dépenses d'équipement et de leurs sources de financement



Source : Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

Le graphique n° 3 met en évidence la mauvaise adéquation entre le montant des dépenses d'équipement et leur financement. Ainsi, en 2018 et surtout en 2019, le besoin de financement a atteint des niveaux importants (2,3 M€ en 2019), conduisant à souscrire, en 2020, un emprunt élevé, sans lien avec le niveau des dépenses d'équipement de cet exercice.

3.3.3 Une gestion pluriannuelle des investissements à consolider

La commune de Gien déclare ne pas utiliser, dans le cadre du suivi de ces investissements, la technique des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). Interrogée sur ce point la collectivité indique, en effet, suivre « les projets d'investissement en votant des crédits budgétaires sur les opérations concernées ».

Cette réponse est partiellement erronée. Lors de la réunion du conseil municipal du 10 février 2021, deux AP/CP ont été adoptées dans le cadre de l'opération de réhabilitation de l'ancien hôtel de ville et du centre de surveillance urbaine (point n°8 du compte-rendu de cette réunion du conseil municipal), et ce, pour un montant total d'autorisations de programme de 1 064 000 €.

Un plan pluriannuel des investissements (PPI) a été présenté aux élus lors du DOB 2021. Il prévoit une dépense annuelle d'équipement de 1,8 M€ à partir de 2022. La chambre note ainsi que la commune se dote d'un outil qui pourra être utile pour l'aider dans son pilotage financier, d'autant plus qu'elle est engagée dans plusieurs programmes de revitalisation urbaine

d'ampleur. Ce document reste toutefois partiel, la commune ayant fait le choix de n'y intégrer que les opérations prêtes à être lancées et dont le plan de financement est assuré.

Par conséquent, les investissements principaux du mandat ne figurent pas encore dans ce document. En effet, la commune, en lien avec son EPCI, s'est engagée dans un ambitieux programme de revitalisation urbaine de son centre-ville et de ses quartiers prioritaires. Sur le seul centre-ville, les projets que la commune prévoit de porter (rénovation Maison des Alix, Centre Anne de Beaujeu) représentent un montant total de près de 18 M€. En l'état, l'estimation des 1,8 M€ par an ne semble pas suffisante. Enfin, le PPI ne croise que partiellement le calendrier prévisionnel d'autres dispositifs où la commune a pris des engagements financiers, comme Action cœur de Ville, et qui présentent des calendriers prévisionnels de mise en œuvre qui diffèrent du PPI. Une mise en cohérence des différents projets et engagements serait donc souhaitable.

La commune indique avoir conscience de ces enjeux et travailler à consolider son PPI. Par ailleurs, un chargé de mission est désormais dédié à la recherche de cofinancements pour les projets de la collectivité.

Enfin, deux AP/CP ont été adoptées lors de la réunion du conseil municipal du 10 février 2021 dans le cadre de l'opération de réhabilitation de l'ancien hôtel de ville et du centre de surveillance urbaine, pour un montant total d'autorisations de programme de 1 064 000 €.

3.4 La situation financière des budgets annexes

La situation financière des deux budgets annexes (Eau et assainissement ; Transport public, ce dernier budget ayant été clôturé en 2021) n'appelle pas d'observations.

3.5 Les conséquences financières limitées de la crise sanitaire

La crise sanitaire survenue au début de l'année 2020 a conduit la commune à engager des dépenses nouvelles pour faire face, en urgence, à différents besoins. Il s'agit des frais liés à la protection des agents face au risque épidémique (gel, masques, prestations de nettoyage des locaux etc.) ainsi qu'une prime « Covid 19 » accordée à 56 agents qui étaient au contact direct des usagers ou qui ont eu un surcroît d'activité, pour un montant total de près de 8 000 €.

Le montant total des charges induites par le Covid19 s'est élevé à 80 284 €, soit 0,65 % des dépenses de fonctionnement de l'année. Il apparaît donc que la crise sanitaire n'a pas été de nature à remettre en cause l'équilibre du budget 2020 de la collectivité.

La commune n'a pas eu recours aux dispositifs comptables spécifiques créés à l'occasion de cette crise (compte spécial « covid-19 » et étalement des charges 2020 relatives à la crise sanitaire), qui restaient facultatifs.

En 2021, de nouvelles dépenses supplémentaires sont cependant venues grever le budget de la collectivité. En effet, la commune a accueilli, dans un de ses bâtiments, un centre de

vaccination qui a fonctionné entre le mois de janvier 2021 et le mois d'août de la même année et pour le fonctionnement duquel elle a dû recruter 41 contractuels.

Finalement, le fonctionnement du centre de vaccination aura entraîné, après prise en compte des participations versées par l'ARS, un reste à charge de près de 82 000 € pour la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière du budget principal de la commune de Gien s'améliore durant la période examinée par la chambre. Grâce à une baisse importante des dépenses de personnel, corrélat d'une intégration communautaire poussée, la capacité d'autofinancement se redresse et dépasse les deux millions d'euros en 2020.

Pour autant, les dépenses d'équipements restent très faibles, et ce, malgré un endettement qui, en fin de période, s'avère également assez limité. Dans ces conditions, il apparaît que la commune dispose de moyens budgétaires si elle souhaite adopter une politique d'investissement plus ambitieuse dans les années futures, sous réserve d'une planification plus fine des nombreux investissements projetés et des ressources à mobiliser afin de ne pas dégrader ses équilibres financiers.

Enfin, et de manière conjoncturelle, la commune a été exposée à des dépenses exceptionnelles à l'occasion de l'état d'urgence sanitaire. Un reste à charge important pour la collectivité a été constaté en raison de la gestion d'un centre de vaccination par la commune.

4 UN CONTRÔLE INTERNE ET UNE MAÎTRISE DES RISQUES À RENFORCER

4.1 Un enjeu important

Selon le « guide de renforcement du contrôle interne comptable et financier dans les collectivités locales », élaboré par la Direction générale des finances publiques en 2019, « la notion de « contrôle interne » désigne l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, décidés par [...] une entité [...], qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de l'entité. Le terme « contrôle » doit être compris au sens large de « maîtrise », il ne renvoie pas uniquement à la vérification ou à l'inspection du fonctionnement d'une structure. Si cette dimension n'est pas absente de la démarche, elle n'en constitue qu'une composante parmi d'autres : toutes les mesures concourant à la maîtrise des risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs [...] relèvent du contrôle interne ».

Depuis les lois de décentralisation, les missions dévolues aux collectivités territoriales se sont considérablement accrues. Un contrôle interne efficace et une gestion des risques adaptée sont alors des instruments de performance et de sécurisation de l'action publique locale.

Par ailleurs, de nombreuses lois récentes ont également précisé les règles s'appliquant à la déontologie publique, c'est-à-dire les obligations régissant une profession, tant pour les élus locaux que pour les agents publics, qui s'avèrent une dimension importante dans la politique de gestion des risques d'une collectivité.

Selon les recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA), un contrôle interne efficace doit reposer sur les trois piliers suivants :

- des moyens spécifiques dédiés au contrôle interne ;
- une cartographie des risques ;
- une prévention des risques notamment par la sensibilisation et la formation des acteurs concernés.

La commune de Gien ne s'est, pour l'heure, pas dotée d'outils ou de moyens dédiés au contrôle interne et à la gestion des risques. Elle ne dispose pas de moyens spécifiques comme, par exemple, un référent déontologue ou un service du contrôle interne, même s'il existe un adjoint au maire délégué aux finances, au budget et à la déontologie.

Cette situation peut s'expliquer par les ressources limitées dont dispose la commune. Le fonctionnement courant de la collectivité devrait cependant pouvoir garantir un respect efficace des règles en vigueur.

La chambre a examiné plusieurs risques pesant sur la collectivité et les moyens mis en œuvre pour les prévenir ou les maîtriser. Ces risques se répartissent en trois ensembles :

- ceux relatifs à la gestion financière, garante de la sincérité des comptes, de la transparence financière et l'identification d'engagements ayant une incidence sur le budget ;
- ceux relatifs aux règles déontologiques qui s'appliquent aux élus comme aux agents publics, garants de la transparence de la vie publique ;
- ceux relatifs à la gestion avec les tiers, garants de la bonne utilisation des deniers publics et de l'équité de traitement.

4.2 L'identification et la prévention des risques financiers

L'identification et la prévention des risques financiers impliquent nécessairement une tenue fiable des comptes, ce qui a été préalablement examiné. Les développements qui suivent se concentrent sur certains risques inhérents aux procédures internes à la collectivité, et à ses relations avec les tiers et les citoyens.

4.2.1 Une procédure comptable et financière à renforcer

La commune n'a élaboré que récemment un règlement budgétaire et financier (RBF) venant encadrer et sécuriser ses propres pratiques budgétaires et comptables. Ce document reprend largement les règles budgétaires et comptables en vigueur.

Le RBF aurait gagné à préciser les choix faits par la collectivité. Par exemple, au point 4.2, le document rappelle la possibilité ouverte aux collectivités de choisir de neutraliser l'amortissement des subventions d'équipement versées, sans préciser si la commune a fait ou non ce choix. De même, il conviendra que ce document soit correctement appréhendé par ses utilisateurs, pour remédier aux lacunes constatées par la chambre comme par exemple dans la procédure des rattachements comptables.

Ce document aurait également pu sécuriser certains risques identifiés dans la chaîne comptable de la collectivité.

Ainsi, l'ensemble des agents du service des finances a la qualité d'administrateur (au moins de manière partielle) du logiciel financier sans pour autant qu'une procédure de contrôle n'ait été mise en œuvre. Il est ainsi possible pour un agent de modifier le relevé d'identité bancaire (RIB) d'un tiers sans contrôle ou validation de la hiérarchie. La commune indique que ce contrôle n'est pas nécessaire dans la mesure où les agents connaissent bien les prestataires et peuvent, le cas échéant, les contacter en cas de doute. Il s'agit toutefois d'un risque significatif, alors que de nombreuses collectivités sont victimes de fraudes conduisant à une substitution de coordonnées bancaires au bénéfice de tiers mal intentionnés.

Enfin, la procédure comptable n'est pas encore entièrement dématérialisée. Certaines étapes impliquent une utilisation de documents papiers, comme certains bons de commande ou la certification du service fait, ce qui est source de ressaisies manuelles pouvant induire des erreurs.

4.2.2 Des risques financiers liés aux garanties d'emprunt maîtrisés

Les garanties d'emprunt représentent un risque financier car la collectivité peut être amenée à se substituer à un débiteur défaillant.

L'article L. 2252-1 du CGCT précise les modalités de calcul du ratio budgétaire prudentiel applicable aux collectivités locales s'agissant des garanties d'emprunt ; aux termes de l'article D. 1511-32 du CGCT les garanties d'emprunt accordées, à l'exception de celles relatives au logement social, ne doivent pas représenter plus de 50 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de ce même exercice.

L'information relative au risque lié aux garanties d'emprunt est absente des comptes 2017 à 2019 et erronée au compte administratif 2016. L'annexe IV-B1.2 du compte administratif 2016 indique que la part des garanties d'emprunt accordées au titre de l'exercice, en pourcentage des recettes réelles de fonctionnement, était de 16,6 %. Cette information est erronée dans la mesure où, pour effectuer ce calcul, la collectivité a comptabilisé les garanties d'emprunt accordées aux opérations relatives au logement social, alors que celles-ci sont exclues du calcul de ce ratio.

Évaluées à 3,3 M€ au 31 décembre 2020, les annuités d'emprunt garanties accordées, principalement à l'office de logement social LogemLoiret, additionnées à l'annuité de la dette représentaient 22,58 % des recettes réelles de fonctionnement. Ce seuil, qui respecte celui prévu au CGCT, ne présente pas de risque.

Tableau n° 16 : Garanties d'emprunt accordées par la collectivité en 2020 (y compris les opérations relatives aux logements sociaux¹⁵)

En €	2020
Total des annuités déjà garanties échues dans l'exercice (a)	2 195 568
Total des premières annuités entières des nouvelles garanties de l'exercice (b)	0,00
Annuité nette de la dette de l'exercice (c)	1 113 206
Provisions pour garanties d'emprunts (d)	0,00
Total annuités d'emprunt garanties (a+b+c-d)	3 308 774
Recettes réelles de fonctionnement	14 654 184,35
Part des garanties d'emprunt accordées au titre de l'exercice	22,58 %

Source : Compte administratif.

Toutefois, le volume des emprunts garantis va fortement augmenter à partir de 2021, tout en restant dans les limites autorisées. La commune a, en effet, accordé, fin 2020, sa garantie à hauteur de 50 % de l'opération de reconstruction de la gendarmerie de Gien (portée par LogemLoiret) d'un montant de 13,7 M€.

La prévention du risque financier dans ce domaine consiste notamment, pour la collectivité, à suivre la situation financière des tiers auprès desquels, elle s'est engagée. Ce dernier n'est pas satisfaisant. Ainsi, pour 2019 et 2020, la ville de Gien ne dispose pas des comptes certifiés du centre hospitalier de Gien et de la SA HLM Vallogis, auxquels elle a accordé sa garantie. La chambre invite la commune à assurer *a minima* une surveillance des entités pour lesquelles elle se porte garante.

Enfin, la collectivité n'a pas formalisé sa politique en la matière comme elle aurait pu le faire à la faveur d'un règlement des garanties d'emprunt qui aurait pu être intégré au nouveau règlement budgétaire et financier adopté en décembre 2021. Cette formalisation, certes non obligatoire, pourrait ainsi permettre à la collectivité de se référer à une ligne de conduite connue de tous, comme elle le fait parfois à l'occasion de certaines sollicitations.

¹⁵ 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.

4.3 L'identification et la prévention des risques déontologiques

La déontologie - qui consiste en l'ensemble des règles et des devoirs régissant une profession dans son fonctionnement interne comme dans ses relations aux autres - concerne tant les agents publics que les élus locaux.

Les obligations en matière de déontologie sont ainsi précisées, pour les fonctionnaires dans le statut de la fonction publique, et pour les élus locaux dans de nombreuses lois récentes.

À l'aune de ces textes, une collectivité doit donc identifier les situations à risque et mettre en place des dispositifs de prévention et de contrôle adéquats. Si la commune de Gien n'a mis en place ni charte de déontologie ni référent déontologue - dispositifs par ailleurs facultatifs - elle dispose cependant, depuis 2020, d'un adjoint en charge de la déontologie.

4.3.1 Un risque relatif aux agents publics : le régime des avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture à un agent par l'employeur d'un bien ou d'un service dont il est propriétaire ou locataire. La mise à disposition doit se faire dans le respect de la réglementation en vigueur mais aussi des règles internes que la collectivité pourrait s'imposer.

Hormis, l'attribution de logements de fonction à certains de ses personnels, la collectivité indique ne pas accorder d'autres types d'avantages en nature à ses agents.

4.3.1.1 Les logements de fonction

La délibération fixant la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué a bien été adoptée par le conseil municipal de Gien ; elle identifie six logements de fonction accordés par nécessité absolue de service. Toutefois, à la date du 1^{er} octobre 2020, la commune indique que seulement quatre logements étaient réellement attribués. La délibération du 21 décembre 2018 devrait donc être actualisée.

4.3.1.2 Les véhicules de fonction et de service

Le contrôle de l'affectation et de l'utilisation des véhicules de fonction n'appelle pas d'observation de la chambre.

4.3.2 Des risques relatifs aux élus

4.3.2.1 La prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des mandats et des fonctions représentatives

Selon la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et notamment son article 1 modifié par la loi du 9 décembre 2016, « (...) les personnes titulaires

d'un mandat électif local (...) exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts¹⁶. »

Lors de chaque renouvellement du conseil municipal, les élus locaux doivent être sensibilisés à ces impératifs éthiques et moraux. Conformément aux articles L. 1111-1-1 et L. 2121-7 du CGCT, le maire de Gien a, dès son installation, le 27 mai 2020, porté à la connaissance de son assemblée délibérante la charte de l' élu local.

Sept obligations ont été énoncées 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 ».

En revanche, aucun dispositif particulier ne permet à la commune de s'assurer de la prévention d'éventuels conflits d'intérêts et du bon respect des règles éthiques de la part du personnel politique de la collectivité.

Ainsi, elle n'a, par exemple, pas établi de charte de déontologie. De même, aucune liste des mandats ou fonctions exercés par les conseillers municipaux n'a été dressée au niveau de la direction des ressources humaines ou du cabinet du maire de la commune même si elle semble néanmoins détenir empiriquement un certain nombre d'informations à ce sujet.

Or, même si le législateur n'a décidé d'imposer un système déclaratif de conflit d'intérêts qu'aux seuls exécutifs des communes de plus de 20 000 habitants et aux adjoints des communes de plus 100 000 habitants, la mise en place d'un système de déclaration volontaire demeure possible et même souhaitable afin notamment d'assurer aux élus une sécurité juridique accrue dans l'exercice de leur mandat.

Un tel dispositif permettrait notamment à la commune de Gien d'affiner les délégations de fonctions ou de signature attribuées à son personnel politique, lesquelles sont nombreuses, puisqu'en l'occurrence, en 2020, huit élus bénéficient d'une délégation de fonctions et neuf élus jouissent d'une délégation de fonctions et de signature.

Les vérifications entreprises par la chambre ont porté sur le respect des règles déontologiques s'appliquant aux élus ayant des responsabilités entrepreneuriales ou associatives.

Il a ainsi été vérifié que l'article L. 2131-11 du CGCT était bien respecté. Cet article dispose, en effet, que « Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire ». En vertu de cet article, les conseillers municipaux doivent donc s'abstenir de participer à l'examen des affaires auxquelles ils sont intéressés¹⁷.

¹⁶ L'article 6 du décret du 31 janvier 2014 portant application de la loi du 11 octobre 2013 précise encore que les élus communaux bénéficiant d'une délégation de signature de la part de l'exécutif communal, doivent « lorsqu'ils estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts (...) en informent le délégant par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences ».

¹⁷ Selon la jurisprudence du Conseil d'État (21 nov. 2012, Commune de Vaux-sur-Vienne), la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération par une personne intéressée à l'affaire est à elle seule de nature à entraîner l'illégalité de cette délibération. Ainsi, un conseiller municipal, même

La lecture des procès-verbaux des conseils municipaux révèle que les élus exerçant une responsabilité associative semblent bien respecter ce principe dans la mesure où ceux-ci ont pris l'habitude de quitter la salle lors de la mise au vote d'une subvention à une association dont ils sont membres. Cette même pratique s'est poursuivie lors du changement d'équipe municipale en 2020.

Concernant les élus ayant des responsabilités entrepreneuriales, les rares relations d'affaires existant entre la collectivité et des entreprises gérées par des élus n'appellent pas à observations. Par exemple, une mise à disposition d'un local communal à une telle entreprise a bien été effectuée aux tarifs habituels.

4.3.2.2 Le régime des indemnités de fonction

Si l'article L. 2123-17 du CGCT dispose que « (...) les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites », la loi permet néanmoins le versement d'indemnités de fonction aux élus pour leur permettre d'assurer les charges liées à leurs fonctions.

Il a été ainsi vérifié que les différentes catégories d'élus du conseil municipal de Gien ne se voyaient pas accorder des indemnités de fonction supérieures aux montants autorisés par la réglementation en vigueur (cf. articles L. 2123-20 à L. 2123-24-1 du CGCT).

Le contrôle des indemnités des élus des deux équipes municipales (adjoints et maire) qui se sont succédé en 2020 n'a pas révélé d'irrégularités. Toutefois, à compter de 2020, l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT prévoit que les communes « établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat (...) ou de toute société (...) ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune ». La présentation de cet état n'a pas été constatée à Gien lors de la présentation du budget 2021. La collectivité devra donc veiller à l'accomplissement de cette nouvelle formalité lors de ses prochains exercices budgétaires.

4.3.2.3 Les frais de mission et de réception

L'article L. 2123-19 du CGCT prévoit que le conseil municipal peut voter des indemnités au maire pour frais de représentation. Cette « allocation » est, par principe, destinée à couvrir les dépenses engagées, par le maire, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune. À Gien, le conseil municipal n'a pas fait ce choix.

De même, et d'après les articles L. 2123-18-1 et R. 2123-22-2 du CGCT, les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci. Enfin, l'instruction comptable M14 indique que les communes peuvent engager « des dépenses à l'occasion des fêtes et cérémonies nationales et locales ».

Ces frais n'appellent pas à observation de la chambre.

simple adhérent à une association, peut être considéré comme intéressé à l'affaire s'il participe à une délibération allouant une subvention de la commune à ladite association (CE, 19 janvier 1983, Chauré).

4.4 L'identification et la prévention des risques liés à la relation aux tiers

4.4.1 Des risques relatifs aux associations

4.4.1.1 Le régime des subventions versées aux associations

Sur la période 2016 à 2020, l'effort consenti par la collectivité au profit du secteur associatif est en hausse.

En variation annuelle moyenne, la hausse est de 1,9 %, et ce, alors que dans le même temps, les charges de gestion de la collectivité ont enregistré un recul de 1,5 %. Cette évolution différenciée montre la volonté de la collectivité de soutenir le secteur associatif giennois.

Tableau n° 17 : Évolution des subventions versées au secteur associatif entre 2016 et 2020

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Évol. annuelle moyenne
Subventions versées aux associations (C/6574)	739 822,72	727 090,65	728 161,94	770 822,00	796 445,20	1,9 %
Dépenses de gestion	12 908 844,97	12 732 766,63	12 572 832,53	12 372 407,46	12 141 301,00	-1,5 %
Ratio subvention/dépenses de gestion (en %)	5,73 %	5,71 %	5,79 %	6,23 %	6,56 %	

Source : Comptes administratifs, chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire.

Dix associations ont reçu, en 2019, une subvention de la commune de Gien supérieure à 23 000 €, dont une partie a fait l'objet d'une vérification par la chambre. Elles totalisent à elles seules 72,8 % du montant total des subventions¹⁸ versées par la commune au secteur associatif local (soit 561 395,75 € sur un total de 770 822 €). Neuf d'entre elles proposent à leurs adhérents une activité sportive et une est un établissement d'enseignement privé.

Si l'obligation de conclure une convention d'objectifs et de moyens a bien été respectée, le suivi financier de ces conventions présente des lacunes. Ainsi aucune des pièces de suivi et de compte rendu prévues dans les conventions (et pour certaines à l'article L. 1611-4 du CGCT), n'ont été transmises à la commune (compte rendu financier annuel, programme d'actions, rapport d'activité annuel) dans les cas vérifiés. Certaines de ces pièces ont toutefois parfois été transmises dans le cadre des dossiers de demande de subvention.

Pour autant, les dossiers de demande de subvention s'avèrent également lacunaires et ne comprennent que les budgets prévisionnels, les plannings des formations et parfois un bilan des actions réalisées, alors que la commune demande à ces associations de lui produire leur

¹⁸ Ci-inclus les subventions pour remboursement des mises à disposition de personnel communaux aux associations.

rapport moral, leur rapport financier, le rapport du commissaire aux comptes, leur rapport d'activités, leurs documents financiers prévisionnels, le planning des entraînements, etc.

Par ailleurs, la commune ne réalise pas de suivi ou de contrôles spécifiques sur la situation financière de ces associations, qui permettrait pourtant d'identifier certains risques comme une situation financière dégradée ou au contraire l'existence de réserves thésaurisées.

4.4.1.2 L'attribution d'avantages en nature et les mises à disposition

À côté des subventions versées, la commune peut également gratifier les associations locales d'avantages en nature, de salles ou d'équipements divers ou encore procéder à la mise à disposition de personnels communaux.

L'article L. 2313-1 du CGCT dispose 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.

La collectivité ne respecte pas les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT. En effet, elle ne remplit pas l'annexe au compte administratif qui détaille les prestations en nature accordées aux associations. Or, à la lecture des conventions d'objectifs et de moyens et des dossiers de demande de subvention, il semble que les associations bénéficient de manière importante de prestations en nature :

- mise à disposition de locaux (soit 75 occupations gratuites et ponctuelles de salles en 2021 pour les associations locales) ;
- mise à disposition d'équipements notamment sportifs (soit, en 2021, un volume de 9 030 heures de mise à disposition des équipements sportifs pour les associations sportives) ;
- mise à disposition de véhicules (384 883 kilomètres parcourus en 2021¹⁹, soit une contrevalet de plus de 80 milliers d'euros²⁰) ;
- mise à disposition de personnels.

La chambre recommande à la collectivité de veiller à la transparence de l'information financière donnée aux administrés et aux contribuables eu égard aux montants importants représentés par ces aides en nature.

Recommandation n° 5 : Valoriser l'ensemble des avantages en nature accordés aux associations.

Concernant les mises à disposition de personnels, celles-ci font l'objet de conventions formalisées. Conformément à l'article 2 du décret du 18 juin 2008 relatif à la mise à disposition

¹⁹ Kilométrage parcouru par six véhicules appartenant à la ville de Gien et mise temporairement à la disposition de 18 associations différentes.

²⁰ Montant calculé à partir des indemnités kilométriques dues, en 2021, dans le cadre du remboursement de l'utilisation d'un véhicule de 5 CV et moins (franchise de plus de 10 000 kilomètres).

de fonctionnaires territoriaux, les conventions souscrites à titre onéreux doivent être complétées par des arrêtés individuels. Les conventions de mise à disposition qui ont été vérifiées prévoient, conformément à la réglementation, que l'association rembourse à la collectivité la rémunération des agents concernés.

Toutefois, la chambre relève la situation spécifique des animateurs sportifs mis à disposition des associations sportives. Ces agents relèvent, pour la plus grande partie de leur temps de travail, de l'EPCI, qui dispose de la compétence « animation sportive ». Une part résiduelle de leur temps concerne la commune de Gien. Ainsi, et à ce titre pour 2019, la chambre a relevé l'existence de deux titres d'un montant total de 10 825,20 €, correspondant au remboursement par les associations d'agents mis à disposition par la ville de Gien.

Pour autant, la commune attribue également des subventions à ces mêmes associations et dont l'objet est de compenser financièrement la charge financière correspondant au remboursement des agents mis à disposition. Cette pratique est certes autorisée et validée, de longue date, par la jurisprudence et par l'autorité ministérielle. Elle permet ainsi d'octroyer aux associations une recette (subvention) égale à la dépense à réaliser (remboursement de mise à disposition).

Toutefois, le montant de ces subventions versées par la commune de Gien a atteint en 2019 la somme de 112 166 €²¹, soit un montant bien supérieur aux remboursements réalisés par les associations. Il apparaît qu'en réalité, la commune compense également la part relative aux remboursements des mises à dispositions d'agents de l'intercommunalité, pour plus de 100 000 €.

Selon les explications données par la commune, l'EPCI ne disposant pas de compétence dans les relations avec les associations sportives, cette dernière ne pourrait pas attribuer elle-même les subventions destinées à compenser les remboursements réalisés par les associations sportives au titre de la mise à disposition du personnel intercommunal. Mais ce faisant, la commune de Gien accorde ainsi une subvention déguisée à la communauté des communes giennoises puisque les associations remboursent l'EPCI alors même que les subventions de « compensation » sont allouées par la seule commune.

La commune et son intercommunalité gagneraient à clarifier le partage de cette compétence en confiant l'intégralité de la politique sportive au niveau intercommunal.

4.4.2 Un risque relatif aux entreprises : la procédure de commande publique

La collectivité dispose, depuis 2011, d'un règlement interne dans le cadre de ses achats publics (lequel n'a toutefois pas été validé par une délibération²²), commun à la commune et à son EPCI depuis 2015.

Ce règlement vise à définir la stratégie globale et les principes poursuivis par la commune pour les achats correspondant à des seuils inférieurs à ceux des procédures

²¹ Dont 10 825,20 € pour des agents mis à disposition par la ville de Gien et 101 341,16 € pour des agents mis à disposition par la communauté des communes giennoises.

²² Si rien n'impose aux collectivités de faire valider systématiquement leur règlement intérieur relatif aux marchés par leur assemblée délibérante, néanmoins, selon une réponse ministérielle, rien dans les textes en vigueur n'empêche les collectivités qui le souhaitent de présenter ce texte devant leur assemblée.

réglementées, soit les commandes correspondant à des marchés de gré à gré ou à des marchés à procédure adaptée (MAPA). Il est à jour des seuils en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

Concernant les commandes inférieures à 40 000 € HT, il dispose que dès le premier euro dépensé et jusqu'au seuil des marchés de gré à gré, une mise en concurrence doit être réalisée au moyen de trois devis remis obligatoirement au pôle commande publique de la collectivité et contenant notamment les critères d'attribution (délai de livraison, fiches produits etc.). 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. »

Cependant, l'examen de trois dossiers de consultation pour des commandes au montant compris entre 1 000 € et 10 000 € a révélé que la collectivité, n'avait pas obtenu au moins trois devis.

Pour les commandes correspondant aux seuils des MAPA, l'article 1 du règlement prévoit que les services gestionnaires de la collectivité 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 concerné et de quantifier les besoins futurs de la commune afin de favoriser une computation exacte des seuils des marchés à passer.

Les EPCP concernant les services techniques et le service des affaires générales²³ ont été demandés par la chambre. Toutefois, ceux-ci ne sont, en fait, pas élaborés en début d'exercice budgétaire comme le prévoit pourtant la procédure interne de la collectivité et, en outre, seules des fiches d'expression des besoins sont réellement émises par les services concernés.

La chambre rappelle à la collectivité que cette absence de mise en œuvre des EPCP représente un risque du fait de la méconnaissance *ab initio* des besoins exprimés et donc des seuils annuels, l'empêchant peut-être ainsi de respecter les formalités liées aux procédures inhérentes aux marchés formalisés.

La chambre incite la collectivité à mieux respecter son guide d'achat interne au niveau notamment de la mise en concurrence des prestataires et de l'évaluation prévisionnelle annuelle de ses besoins.

4.4.3 Un risque relatif aux citoyens : les règles concernant la collecte et l'exploitation des données personnelles

Des dispositions entrées en vigueur, depuis le 25 mai 2018, sous le nom de règlement général sur la protection des données (RGPD), s'appliquent à la collecte et l'exploitation des données par une collectivité. Dans ce cadre, la commune s'est dotée d'un document explicatif sur sa propre pratique de collecte et d'exploitation des données personnelles à destination de sa population et de ses usagers.

Par délibération en date du 6 février 2019, la commune s'est mise en conformité avec l'article 37 du règlement général de la protection des données imposant aux collectivités

²³ Ces deux pôles sont mutualisés au niveau de la commune et de l'EPCI.

exploitant des fichiers et données personnelles de disposer d'un délégué à la protection des données. En l'espèce, la collectivité a choisi, comme le rend possible la réglementation, de confier cette mission à un cabinet de conseil.

De même, et afin de garantir l'intégrité des informations personnelles détenues par la collectivité, l'article 5 du RGPD prévoit la tenue de journaux d'événements (ou « fichiers journaux / logs ») permettant la détection d'éventuelles utilisations abusives ou accès frauduleux à ces mêmes données. La collectivité détient bien ces éléments.

Conformément à l'article 30 du RGPD, la collectivité dispose d'un registre des activités de traitement. Il s'agit d'un registre permettant de recenser l'ensemble des traitements de données réalisés par la collectivité afin de disposer d'une vue d'ensemble de leur utilisation. Ce registre doit notamment permettre d'identifier précisément les entités intervenant dans le traitement des données (collectivité, délégataires, sous-traitants), les catégories de données traitées, les personnes pouvant accéder à ces données, le temps de conservation de ces données et enfin la façon dont elles sont sécurisées.

Le registre dont dispose la commune permet, pour l'heure, de répondre globalement à ces obligations même si de nombreux éléments de non-conformité (finalité du traitement, pertinence, durée limitée de conservation) ne sont pas encore solutionnés. La collectivité indique rencontrer des difficultés avec son actuel prestataire et vouloir confier ce travail de mise en conformité à un nouveau prestataire.

La chambre invite la commune à poursuivre ses efforts en la matière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Gien peut encore améliorer ses procédures afin de renforcer son contrôle interne et sa gestion des risques. De même, malgré l'existence de documents dans ce domaine, leur bonne application doit encore être assurée.

La prévention des risques liés aux relations avec le monde associatif doit encore progresser. Un meilleur suivi financier des structures subventionnées par la commune est nécessaire, de même qu'une clarification des nombreux avantages en nature qui leur sont accordés.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau des procédures.....	46
Annexe n° 2. Recettes et dépenses de la section d'investissement.....	47
Annexe n° 3. Glossaire	48
Annexe n° 4. Réponse.....	49

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 de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	16 juillet 2021 reçue le 19 juillet 2021 2 septembre 2021 reçue le 17 septembre 2021	M. Francis Cammal, ordonnateur en fonction M. Christian Bouleau, ancien ordonnateur	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	25 février 2022 1 ^{er} mars 2022	M. Francis Cammal M. Christian Bouleau	
<i>Délibéré de la chambre</i>	29 mars 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	10 mai 2022 reçu le même jour 10 mai 2022 reçu le 12 mai 2022	M. Francis Cammal M. Christian Bouleau	11 juillet 2022 25 juillet 2022 ne formule aucune observation
<i>Délibéré de la chambre</i>	11 août 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	22 août 2022 reçu le même jour 22 août 2022 reçu le 26 août 2022	M. Francis Cammal M. Christian Bouleau	23 septembre 2022 ne formule aucune observations néant

Annexe n° 2. Recettes et dépenses de la section d'investissement

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	1 540 693	1 447 517	1 695 908	1 730 375	1 950 815	2 096 813	10 462 123
- Annuité en capital de la dette	1 375 048	1 377 913	1 066 228	914 395	830 664	882 029	6 446 277
= CAF nette (C)	165 645	69 604	629 680	815 980	1 120 151	1 214 785	4 015 846
TLE	87 828	58 802	37 905	61 587	111 076	42 443	399 641
+ FCTVA	299 396	327 992	104 116	118 009	98 187	241 020	1 188 720
+ Subventions d'investissement hors AC	15 737	2 500	217 012	35 314	559 501	230 844	1 060 908
Fonds affectés à l'équip.	117 888	102 704	118 364	90 998	77 692	126 098	633 744
+ Produits de cession	56 038	54 816	55 768	23 686	5 968	194 319	390 594
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	576 887	546 814	533 164	329 595	852 424	834 723	3 673 607
= Financement propre disponible (C+D)	742 532	616 419	1 162 844	1 145 575	1 972 575	2 049 508	7 689 453
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	774 163	956 834	668 248	1 827 525	4 345 132	1 131 984	9 703 886
- Subventions d'équipement	0	0	0	423	0	37 500	37 923
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	-423	500	0	77
- Participations et inv. financiers nets	22 000	-11 000	-11 000	0	-500	0	-500
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-54 038	-328 172	504 015	-679 389	-2 369 086	875 887	-2 050 782
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	89 198	0	0	89 198
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-54 038	-328 172	504 015	-768 587	-2 369 086	875 887	-2 139 980
Nouveaux emprunts	0	0	0	0	1 000 000	2 000 000	3 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	-54 038	-328 172	504 015	-768 587	-1 369 086	2 875 887	860 020

Source : Chambre régionale des comptes.

Annexe n° 3. Glossaire

- AFA : Agence française anticorruption
- AP/CP : Autorisation de programme/crédit de paiement
- CAF : Capacité d'autofinancement
- CDCG : Communauté de communes giennoises
- CESEL : Conseil économique, social et environnemental local
- CGCT : Code général des collectivités territoriales
- CIF : Coefficient d'intégration fiscal
- CLECT : Commission locale d'évaluation des charges transférées
- DGA : Directeur général adjoint
- DGS : Directeur général des services
- DOB : Débat d'orientations budgétaires
- 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
- MAPA : Marché à procédure adaptée
- NAS : Nécessité absolue de service
- PPI : Plan pluriannuel des investissements
- RAR : Reste à réaliser
- RBF : Règlement budgétaire et financier
- RGPD : Règlement général sur la protection des données
- ROB : Rapport d'orientations budgétaires
- SDIS : Service départemental d'incendie et de secours

Annexe n° 4. Réponse



Madame Cécile DAUSSIN-CHARPANTIER
Présidente de la Chambre Régionale des Comptes
Centre-Val de Loire
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLEANS CEDEX

Direction Générale
02 38 29 80 00
malrie@gien.fr

Objet :

Affaire suivie par : Laurent VENIN
Directeur Général des Services
Nos Réf. : FC/LV/2022
Vos Réf. : greffe n°D2022-389/LC

Gien, le 22 septembre 2022

Madame la Présidente,

Par courrier daté du 22 août dernier, vous m'avez notifié le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Ville de Gien (organique).

Les observations et recommandations formulées dans ledit rapport n'appellent pas de ma part de remarques particulières.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Francis Cammal

Maire de Gien,
Président de la Communauté des Communes Giennaises,
Vice-Président du Conseil Départemental du Loiret.

DG



Les publications de la chambre régionale des comptes
Centre-Val de Loire
sont disponibles sur le site :

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

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

