



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE GHISONACCIA

Département de la Haute-Corse

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 6 février 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	5
RAPPELS DU DROIT	6
INTRODUCTION	7
1 LE CONTEXTE GEOGRAPHIQUE ET SOCIO-ECONOMIQUE DE LA COMMUNE	7
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	9
2.1 La qualité des informations budgétaires.....	10
2.1.1 Une transparence financière à renforcer.....	10
2.1.2 Des prévisions d'investissement systématiquement surestimées.....	12
2.2 La fiabilité de l'information financière	13
2.2.1 L'absence d'autonomie financière du budget du CCAS.....	13
2.2.2 Une comptabilité d'engagement qui fait défaut	14
2.2.3 Des carences dans la tenue de la comptabilité patrimoniale	15
2.2.3.1 Des écarts conséquents entre les inventaires et les états d'actifs du comptable	15
2.2.3.2 Le transfert aux comptes définitifs des immobilisations en cours.....	16
2.2.4 Le transfert au compte de résultat des subventions d'investissement.....	17
2.2.5 La création d'une régie générale des recettes communales	17
2.2.6 Le principe de prudence	18
2.2.6.1 Les amortissements	18
2.2.6.2 Les provisions	18
3 L'ANALYSE FINANCIERE DE LA COMMUNE	19
3.1 Le budget principal : une situation financière saine, bien que moins favorable par rapport aux communes comparables	19
3.1.1 La progression des produits de gestion due essentiellement à des facteurs exogènes	19
3.1.1.1 Les ressources fiscales propres.....	20
3.1.1.2 Les autres ressources	23
3.1.2 Des charges de gestion qui augmentent plus rapidement que les produits.....	24
3.1.2.1 Une hausse des charges à caractère général et des subventions allouées	25
3.1.2.2 Des dépenses de personnel qui se stabilisent sur la période	26
3.1.3 Le maintien d'une capacité d'autofinancement élevée	26
3.1.4 De bons indicateurs en matière d'investissement	28

3.2 Une épargne à surveiller dès l'exercice budgétaire 2024.....	29
3.3 La situation financière du budget annexe assainissement.....	30
3.3.1 Une section d'exploitation équilibrée	30
3.3.2 Des investissements financés par de l'emprunt et les ressources stables	32
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	33
4.1 Une fonction achat désorganisée.....	33
4.1.1 L'absence de procédures internes	33
4.1.2 Des actions engagées dans la réorganisation de la fonction achat public.....	35
4.1.3 L'absence de suivi des marchés et de conservation des pièces.....	35
4.1.4 L'absence de recensement des besoins permettant de définir la procédure applicable	36
4.2 La majorité des prestations de fourniture et services achetées hors marché et sans mise en concurrence.....	38
4.2.1 Des besoins courants insuffisamment couverts par les marchés conclus.....	38
4.2.2 Des conventions passées sans mise en concurrence avec des structures d'insertion par l'activité économique	40
4.2.3 La gestion des temps périscolaires et extrascolaires et des activités éducatives, instructives en direction des familles et enfants, attribuée sans mise en concurrence	41
4.3 Des manquements importants aux obligations liées à la passation des marchés.....	41
4.4 Un défaut de transparence dans l'attribution des marchés	43
4.4.1 L'absence de collégialité pour l'attribution des marchés.....	43
4.4.2 L'absence de compte-rendu au conseil municipal des décisions prises par le maire en matière de marchés publics	44
4.4.3 L'absence de publication des données essentielles	45
4.5 L'examen d'une opération d'investissement : la construction de la crèche et du centre de loisirs sans hébergement	46
4.5.1 Une définition approximative du besoin générant des surcoûts.....	46
4.5.2 Des irrégularités dans la passation des marchés de travaux.....	47
4.5.3 La hausse de 40 % de l'enveloppe financière	48
ANNEXES.....	50
Annexe n° 1. Évolution des impôts directs locaux.....	51
Annexe n° 2. Liste des principaux investissements (budget principal).....	52
Annexe n° 3. Prospective pluriannuelle de fonctionnement détaillée.....	54
Annexe n° 4. Prospective pluriannuelle d'investissements.....	56
Annexe n° 5. Performances financières du budget assainissement.....	57

Réponse de M. Francis Giudici, ordonnateur

SYNTHÈSE

Ghisonaccia (Haute-Corse), située sur la Plaine Orientale, est, avec 4 300 habitants, la ville la plus peuplée de la communauté de communes de Fium'Orbu Castellu.

La commune présente une situation financière satisfaisante entre 2019 et 2023. Bien que les produits aient, de manière générale, augmenté moins rapidement que les charges, la capacité d'autofinancement brute du budget principal, représentant les ressources dégagées par le cycle de gestion, est positive sur toute la période. Cette épargne a permis à la commune de financer un bon niveau d'investissement tout en limitant le recours à l'emprunt, et de maîtriser ainsi la charge de sa dette.

Cependant, la chambre l'invite à la prudence. L'année 2024 amorce en effet une dégradation prévisible de l'épargne pour les années à venir, due essentiellement à une hausse des dépenses de fonctionnement liée à l'ouverture d'une crèche en septembre 2023.

Les nouveaux projets d'équipement devront tenir compte de cette évolution des dépenses et par voie de conséquence de celle de l'épargne. La commune est, à ce titre, invitée à élaborer un plan pluriannuel d'investissement chiffré en recettes et en dépenses, intégré dans une prospective financière afin d'améliorer le pilotage de ses investissements.

Par ailleurs, l'analyse de la fiabilité des comptes de la commune révèle plusieurs anomalies. D'une manière générale, l'information des élus gagnerait à être améliorée. Le rapport d'orientations budgétaires mérite d'être enrichi, les prévisions budgétaires doivent être plus réalistes en investissement et le maire doit rendre compte de l'ensemble des décisions prises sur délégation du conseil municipal.

Le contrôle a également mis en évidence des carences importantes concernant la commande publique. Les fondamentaux d'une bonne gestion des achats ne sont pas réunis. La chambre a, ainsi, constaté l'absence d'instruments de pilotage formalisés. Il n'y a pas de procédures écrites, pas de suivi effectif des marchés publics et pas d'archivage des pièces de passation et d'exécution. De plus, le défaut de recensement des besoins conduit la commune à ne pas toujours mettre en concurrence les prestataires. Des marchés sont ainsi inexistantes pour de nombreuses prestations pourtant récurrentes, dont les montants, s'ils étaient correctement évalués, nécessiteraient des mesures de publicité et une consultation des entreprises. La commune doit préalablement procéder au calcul de la valeur estimée de ses besoins, afin de respecter les seuils de passation des marchés publics. La chambre réclame donc une remise en ordre rapide de ces dysfonctionnements, au demeurant déjà signalés dans son rapport d'observations définitives de 2014.

Enfin, le contrôle d'une opération significative, relative à la construction de la crèche, témoigne de carences tant dans la définition du besoin, entraînant des retards importants et des surcoûts significatifs, que dans la passation des marchés de travaux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Élaborer un plan pluriannuel d'investissement et un plan pluriannuel de fonctionnement chiffré en recettes et en dépenses, intégré dans une prospective financière.

Page 30

Recommandation n° 2. : Formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et faire délibérer le conseil municipal sur celles réalisées sous la forme de procédure adaptée

Page 34

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Diffuser sur le site internet de la commune les documents budgétaires, conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

Page 11

Rappel du droit n° 2 : Améliorer l'information budgétaire et financière en enrichissant le rapport d'orientation budgétaire par le chiffrage de perspectives pluriannuelles en matière de fonctionnement et d'investissement, conformément aux dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

Page 11

Rappel du droit n° 3 : Doter le budget du CCAS de l'autonomie financière, conformément aux dispositions de l'article L. 2221-2 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 123-6 du code social et des familles.

Page 13

Rappel du droit n° 4 : Procéder, en lien avec le comptable public, à la mise en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif, conformément aux dispositions de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et des instructions budgétaires et comptables M 57 et M 49.

Page 16

Rappel du droit n° 5 : Procéder à l'archivage des pièces de passation et d'exécution des marchés publics, conformément aux articles R. 2184-12 et R. 2184 13 du code de la commande publique.

Page 36

Rappel du droit n° 6 : Procéder au calcul de la valeur estimée des besoins de la commune afin de ne pas contourner les seuils de passation des marchés publics conformément aux articles R.2121-1 et suivants du code de la commande publique.

Page 37

Rappel du droit n° 7 : Rendre compte au conseil municipal de toutes les décisions prises par le maire en matière de marchés publics en vertu de la délégation que le conseil lui a accordée, conformément à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

Page 45

Rappel du droit n° 8 : Procéder à la publication des données essentielles relatives aux marchés publics conformément à l'article R. 2196-1 du code de la commande publique

Page 49

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Corse a inscrit à son programme de travail 2024 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Ghisonaccia, pour les années 2019 et suivantes, en application des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières.

L'ordonnateur actuel, M. Francis Giudici, est maire depuis mars 2008. Il a été destinataire de la lettre d'ouverture du contrôle, notifiée le 1^{er} juillet 2024. Le préfet de la Haute-Corse et le comptable public en fonctions en ont été avisés le même jour.

L'entretien d'ouverture du contrôle a été réalisé le 24 juillet 2024 avec le maire en fonctions.

L'instruction a porté sur les axes suivants : la présentation de la commune, la fiabilité des comptes, l'analyse financière et la gestion de la commande publique.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 9 décembre 2024 entre le magistrat rapporteur et le maire en fonction.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 23 décembre 2024 au maire, qui en a accusé réception le même jour. Sa réponse a été reçue au greffe de la chambre le 17 janvier 2025.

Un extrait du rapport d'observations provisoires a été transmis à un tiers concerné. Aucune réponse n'a été apportée à la chambre.

Après avoir analysé la réponse du maire, la chambre a arrêté, le 6 février 2025, ses observations définitives. Elles ont été adressées le 12 février 2025 à M. Francis Giudici, ordonnateur, qui en a accusé réception le 12 février 2025. La réponse de M. Francis Giudici, parvenue à la chambre le 26 février 2025, est jointe au présent rapport.

1 LE CONTEXTE GEOGRAPHIQUE ET SOCIO-ECONOMIQUE DE LA COMMUNE

Située au sud de la Plaine orientale de la Corse, sur le principal axe reliant le nord et le sud de l'île, Ghisonaccia est une commune littorale et rurale¹ de moyenne et basse altitude. À l'est se situent l'étang d'Urbinu, deuxième lagune de Corse, ainsi que le domaine de Pinia, pinède classée réserve naturelle. La majeure partie du territoire se compose de terres agricoles. L'agriculture représente une part importante de l'activité².

¹ Elle fait partie des communes peu ou très peu denses, selon la grille communale de densité de l'Insee.

² Ghisonaccia est la première commune de Corse en termes de surface agricole utilisée (4 592 hectares).
Source : Agreste, 2020. La part de l'agriculture représente 16 % de l'activité, contre 4 % à l'échelle de la Corse et 5 % au niveau national.

Avec une population légale de 4 302 habitants, Ghisonaccia est la collectivité la plus peuplée de la communauté de communes de Fium'Orbu Castellu, qui regroupe 13 communes membres et 13 130 habitants³. La population communale croît de 0,5 % chaque année, rythme supérieur au niveau national mais moitié moindre que la croissance démographique enregistrée à l'échelle régionale.

Carte n° 1 : Territoire de la commune de Ghisonaccia



Source/note : GéOrchestra.

La part des résidences secondaires atteint 47,2 %, contre 37,3 % à l'échelle de la Corse. Reconnue en tant que commune touristique, Ghisonaccia envisage son classement en station de tourisme⁴.

Le niveau de vie des habitants y est faible⁵. En 2021, le taux de pauvreté représentait un quart des ménages, contre 20,3 % au niveau de la communauté de communes et 18 % au niveau de la Corse, région déjà la plus pauvre de France métropolitaine. Le taux de chômage y est près de cinq points supérieurs à la moyenne régionale.

La commune a transféré la collecte et le traitement des déchets à la communauté de communes de Fium'Orbu Castellu, établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle.

³ Les chiffres qui suivent sont issus de l'INSEE.

⁴ Source ; portail de la Direction générale des entreprises. Le classement en station de tourisme, régi par les articles L. 133-13 à L. 133-16 du code du tourisme, constitue un second niveau de reconnaissance plus exigeant que la dénomination de commune touristique. Il est délivré pour 12 ans et ouvre droit à plusieurs avantages pour la commune, parmi lesquels le surclassement démographique ou encore, la majoration de l'indemnité des élus et une taxe additionnelle aux droits de mutation.

⁵ La médiane du revenu disponible par unité de consommation est près de 2 000 € inférieure à la moyenne de l'île en 2021.

Par délibération du 23 avril 2019, elle s'est opposée à ce que les compétences eau et assainissement soient transférées à l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2020 et a repoussé ce transfert au 1^{er} janvier 2026. La commune exerce en régie la compétence de l'assainissement collectif et adhère au syndicat intercommunal de la plaine du Fiumorbu qui assure la production, le transport et la distribution de l'eau potable.

En ce qui concerne les services mutualisés, seuls l'instruction des permis de construire et l'enlèvement de véhicules encombrants sont réalisés par l'intercommunalité.

La municipalité mène depuis plusieurs années une politique d'investissement dynamique, avec plusieurs projets d'acquisition et de construction, tels que la création d'une crèche, d'une nouvelle mairie, d'un groupe scolaire et d'un complexe sportif.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Ghisonaccia est une commune rurale et agricole de la Plaine Orientale. Avec une population de 4 300 habitants, elle est la première commune de la communauté de communes de Fium'Orbu Castellu. Elle a transféré à cette dernière la gestion des déchets mais a souhaité conserver les compétences eau et assainissement jusqu'en 2026.

Le niveau de vie des habitants y est faible. Un quart de la population se situe en dessous du seuil de pauvreté. La commune développe sa vocation touristique, ainsi qu'une politique d'investissement visant à doter le territoire de logements et d'équipements structurants.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

La commune dispose d'un budget principal qui relève depuis le 1^{er} janvier 2024 de l'instruction budgétaire et comptable M57, comme toutes les entités locales. Le transfert de nomenclature a entraîné l'adoption de son premier règlement de gestion budgétaire et financier⁶.

⁶ Le règlement budgétaire et financier est facultatif pour les communes. Toutefois, celui-ci devient obligatoire lorsqu'ils adoptent le référentiel M57 (III de l'article 106 de la loi NOTRe). Le règlement précise les principales règles auxquelles la collectivité doit se conformer, notamment les modalités de gestion des autorisations de programme et des autorisations d'engagement, les règles relatives à leur caducité, les modalités de report des crédits de paiement y afférents, et d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice (article L. 5217-10-8 du CGCT). D'une manière générale, il vise à préciser le cadre de l'ensemble de la gestion budgétaire et financière de la collectivité.

Ghisonaccia compte également un budget relatif au centre communal d'action sociale (CCAS) et deux budgets annexes. Le budget annexe individualisant les opérations du lotissement E Fitelle a été dissous au 31 décembre 2022⁷. Le second budget annexe, soumis à la nomenclature M49, retrace les opérations relatives à l'assainissement. Un nouveau budget annexe a été créé en 2024, relatif à l'aménagement d'un lotissement, « E Suare ».

L'examen de la situation financière porte principalement sur le budget principal et le budget assainissement qui concentrent, en 2023, 98 % des recettes de fonctionnement et la totalité des recettes d'investissement. Le budget du CCAS, indument rattaché (cf. point 2.2.1.), et le budget du lotissement E Fitelle, dont la dernière opération est intervenue en 2022, ne modifient pas les grands équilibres.

Tableau n° 1 : Répartition des recettes entre les budgets de la commune de Ghisonaccia

	Recettes 2023	Montant en €	En % du total
<i>Budget principal</i>	<i>Fonctionnement</i>	4 888 006	95 %
	<i>Investissement</i>	1 797 322	89 %
<i>Budget assainissement</i>	<i>Fonctionnement</i>	134 138	3 %
	<i>Investissement</i>	220 243	11 %
<i>Budget Lotissement</i>	<i>Fonctionnement</i>	84 830	2 %
	<i>Investissement</i>	-	-
<i>Budget CCAS</i>	<i>Fonctionnement</i>	43 764	1 %
	<i>Investissement</i>	-	-
TOTAL	<i>Fonctionnement</i>	5 150 738	100 %
	<i>Investissement</i>	2 017 565	100 %

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion 2023.

2.1 La qualité des informations budgétaires

2.1.1 Une transparence financière à renforcer

L'examen des documents budgétaires et comptables de la commune de Ghisonaccia fait apparaître une information insuffisante.

La publication des documents budgétaires sur le site internet de la ville n'est pas effective. D'ailleurs, aucune délibération du conseil municipal n'a été mise en ligne entre 2020 et octobre 2024. À partir de cette date, la commune a créé un espace dédié sur son site internet pour la consultation des délibérations, mais les documents budgétaires n'y sont pas publiés.

⁷ Par délibération du conseil municipal du 12 avril 2023, l'ensemble des lots ayant été commercialisés.

La présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles n'est pas non plus mise en ligne, en contravention avec les dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Rappel du droit n° 1 : Diffuser sur le site internet de la commune les documents budgétaires, conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

D'autre part, un rapport sur les orientations budgétaires, prévu aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT⁸, doit être présenté chaque année dans les deux mois précédant l'examen du budget. Si la commune de Ghisonaccia respecte bien les délais pour la tenue du débat d'orientations budgétaires, le contenu du document présenté n'évoque pas les engagements pluriannuels, en particulier ceux envisagés en matière d'investissement⁹, alors même que le niveau des dépenses de la commune dans ce domaine est élevé et que sa politique en la matière est très dynamique (cf. *infra*). Le rapport se borne à développer le cadre budgétaire de l'exercice à venir, sans présenter d'analyse prospective de la situation financière sur plusieurs années.

La chambre recommande à la commune d'organiser un débat d'orientations budgétaires prospectif pluriannuel, sur la base d'hypothèses chiffrées de progression de ses engagements budgétaires.

S'agissant des informations contenues dans les budgets et comptes administratifs, si les états annexes apparaissent mieux renseignés ces dernières années, certaines informations sont encore manquantes. Ces annexes doivent apporter des compléments d'information précieux aux élus et aux contribuables sur les éléments du bilan de la commune (dette, ressources humaines, entrées d'immobilisations...) et sa situation « hors bilan » (engagements donnés ou reçus envers des tiers). Or, certaines données essentielles, comme la liste des organismes dans lesquels la commune a pris un engagement financier, ou encore, la liste des services individualisés dans un budget annexe, ne sont pas mentionnées. L'état des personnels n'est complété que depuis 2023. L'annexe relative aux établissements de regroupement auxquels la commune adhère ne fait pas mention de la communauté de communes. L'information figurant aux budgets et comptes administratifs devra donc être complétée.

Rappel du droit n° 2 : Améliorer l'information budgétaire et financière en enrichissant le rapport d'orientation budgétaire par le chiffrage de perspectives pluriannuelles en matière de fonctionnement et d'investissement, conformément aux dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

En réponse, le maire a confirmé sa volonté de compléter les états financiers et de mettre en place progressivement un programme pluriannuel d'investissement afin d'avoir une meilleure lisibilité sur la situation financière à venir de la commune.

⁸ Obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus.

⁹ L'article D. 2312-3 du CGCT précise en effet que ce rapport doit comporter la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes.

2.1.2 Des prévisions d'investissement systématiquement surestimées

Le taux d'exécution budgétaire permet de mesurer les écarts entre prévision budgétaire et réalisation des dépenses et des recettes d'investissement et de fonctionnement.

Si les taux d'exécution sont satisfaisants en fonctionnement, la commune pratique une surestimation systématique de ses prévisions en investissement. En moyenne sur la période, le taux de réalisation des dépenses, intégrant les restes à réaliser, ne dépasse pas 41 % des crédits ouverts pour le budget principal. Chaque année, plus de la moitié des dépenses prévues n'est ainsi pas réalisée. Pour le budget assainissement, ce taux atteint tout juste 63 % en moyenne. Le constat est similaire en matière de recettes, dont la réalisation est d'à peine 58 % en moyenne sur la période pour le budget principal. Elle atteint en revanche 91 % pour le budget assainissement.

Tableau n° 2 : Taux de réalisation des dépenses et recettes des budgets principaux et assainissement (RAR compris) (%)

<i>Fonctionnement</i>	Taux de réalisation	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
<i>Budget principal</i>	en dépenses	94 %	88 %	97 %	96 %	91 %	93 %
	en recettes	114 %	108 %	106 %	106 %	114 %	110 %
<i>Budget assainissement</i>	en dépenses	94 %	99 %	85 %	96 %	91 %	95 %
	en recettes	176 % ¹⁰	101 %	147 %	88 %	89 %	117 %
<i>Investissement</i>	Taux de réalisation	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
<i>Budget principal</i>	en dépenses	37 %	45 %	40 %	51 %	33 %	41 %
	en recettes	64 %	76 %	56 %	80 % ¹¹	32 %	58 %
<i>Budget assainissement</i>	en dépenses	59 %	56 %	71 %	65 %	58 %	63 %
	en recettes	100 %	97 %	86 %	113 %	75 %	91 %

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et des budgets primitifs.

Ce constat est renforcé en tenant compte, parmi les dépenses engagées, de celles qui n'ont pas été mandatées durant l'année, dont la part représente en moyenne plus de 20 % sur la période. Ce volume important de restes à réaliser démontre que la commune souffre d'un défaut de lisibilité à court et moyen terme qui la conduit à reporter les crédits sur l'exercice suivant.

¹⁰ Car les redevances assainissement (compte 70611) ont été prévues à 10 000 € et ont été finalement perçues à hauteur de 105 000 € (voir analyse financière du budget annexe).

¹¹ En raison de restes à réaliser concernant des subventions de la région et de l'État.

Pour certaines opérations, la commune a commencé à mettre en place, à partir de 2024, des autorisations de programme, concernant deux chantiers majeurs de la ville¹². Elle gagnerait à recourir plus largement à ce dispositif. Conçu comme une dérogation à la règle de l'annualité budgétaire, prévue par l'article L. 2311-3 du CGCT, ce mécanisme présente l'avantage de ne pas faire supporter sur un seul exercice budgétaire l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice. Il doit avoir pour corollaire une diminution des restes à réaliser. Il ne dispense pas la commune d'effectuer une juste évaluation de ses besoins sur l'exercice.

Pour 2024, la même tendance à la surestimation des investissements se confirme pour le budget principal. D'après l'état de consommation des crédits en investissement au 12 novembre 2024, seuls 23 % des crédits en dépenses et 34 % en recettes ont été consommés.

2.2 La fiabilité de l'information financière

2.2.1 L'absence d'autonomie financière du budget du CCAS

Bien que le budget du centre communal d'action sociale (CCAS) de Ghisonaccia, distinct de celui de la commune, soit adopté par le conseil d'administration de cet établissement, il est rattaché comptablement au budget principal de la collectivité¹³. Il ne dispose pas de son propre compte (515) au Trésor.

Ce dispositif est irrégulier. Le CCAS est, en effet, un établissement public administratif qui dispose de la personnalité juridique en application de l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles. Son organe délibérant adopte son propre budget qui donc être distinct de celui de la commune et non pas annexé.

Si les textes applicables aux CCAS prévoient une dérogation à cette règle en autorisant, en dessous d'un seuil de recettes de fonctionnement annuelles¹⁴, une comptabilité annexée à celle de la commune, ce seuil est franchi à Ghisonaccia.

La commune doit veiller à mettre en œuvre l'autonomie de compte dès lors que ce seuil est amené à être dépassé.

Rappel du droit n° 3 : Doter le budget du CCAS de l'autonomie financière, conformément aux dispositions de l'article L. 2221-2 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 123-6 du code social et des familles.

¹² Pour la réalisation du complexe sportif et le calibrage du réseau pluvial (délibération du 11 avril 2024).

¹³ Par le biais d'un compte de liaison 452 qui, dans la comptabilité du budget principal, présentait un solde créditeur de 48 460,27 € fin 2023.

¹⁴ Un seuil de 30 489 € est prévu pour les CCAS en application du décret n° 87-130 du 26 février 1987 relatif à la comptabilité des CCAS et des caisses des écoles. Sur la période sous contrôle, les recettes de fonctionnement du CCAS de Ghisonaccia dépassent systématiquement ce seuil, sauf en 2020. Elles s'élevaient à 43 724 € en 2023. Pour 2024, les crédits de fonctionnement votés s'élèvent à 38 000 €.

En réponse, le maire a indiqué que la commune se rapprochera du comptable public afin de faire valoir la nécessité de doter le budget du CCAS de l'autonomie financière.

2.2.2 Une comptabilité d'engagement qui fait défaut

La commune a l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement des dépenses, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT. L'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Cette comptabilité contribue à la sincérité des comptes car elle permet de rester dans les limites des autorisations budgétaires en recensant tous les engagements pris, sans attendre leur paiement effectif.

Jusqu'au début de 2024, la tenue d'une comptabilité d'engagement a fait défaut au sein des services municipaux. En pratique, les dépenses ont été effectuées sans engagement préalable juridique ou comptable, permettant de vérifier les crédits disponibles en amont. La constatation du service fait et le paiement s'effectuaient à la réception des factures. Il est ainsi constaté l'absence quasi-systématique de bons de commande et de marchés.

Si le maire, en réponse à ces observations, fait valoir que des devis étaient systématiquement demandés, aucune pièce en ce sens n'a été produite et, en tout état de cause, ces devis ne sauraient, en aucun cas, être assimilés à un engagement comptable.

L'adoption d'un règlement budgétaire et financier début 2024, qui formalise les circuits comptables et précise la nécessité d'un engagement préalable aux dépenses, a permis d'améliorer les pratiques. Des bons de commande sont désormais générés¹⁵ *via* un logiciel et le service fait est matérialisé par l'apposition d'une signature.

La comptabilité d'engagement facilite par ailleurs le rattachement des charges et des produits à l'exercice concerné¹⁶, tel que prévu par les instructions M14 et M57 et par le principe d'indépendance des exercices comptables. Peuvent être comptabilisés, selon les cas, des charges à payer, des charges constatées d'avance, des produits à recevoir ou des produits constatés d'avance. Selon les montants en jeu, le non rattachement de charges à l'exercice peut affecter le résultat et la capacité d'autofinancement peut être indûment majorée.

La commune a confirmé qu'elle ne pratiquait pas le rattachement des charges et des produits. Aucun des comptes associés n'est mouvementé sur la période. À titre d'exemple, les intérêts courus non échus des emprunts en cours, dont l'échéance et le décaissement n'auront lieu que l'année suivante, ne sont pas repris dans la comptabilité de l'exercice. D'après l'annexe dédiée du compte administratif, ces intérêts se sont élevés à 47 558 € fin 2023.

Dans sa réponse, le maire indique toutefois que la commune a commencé à procéder aux rattachements pour la fin de l'exercice 2024.

¹⁵ Premier bon de commande en date du 8 janvier 2024

¹⁶ En application de ce principe, les communes de 3 500 habitants et plus doivent rattacher à l'exercice concerné toutes les recettes et toutes les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice et pour lesquelles l'ordonnateur n'a pas reçu les pièces justificatives à la fin de la journée complémentaire.

Enfin, la chambre note une amélioration notable des délais de paiement depuis son dernier rapport d'observations définitives, qui portaient sur les exercices 2009 à 2014. Lors de la présente instruction, le délai global de paiement moyen des factures n'a, en effet, jamais dépassé le délai maximum de 30 jours prévu par le code de la commande publique¹⁷ : il était de 26,7 jours en 2022 et de 19,7 jours en 2023.

2.2.3 Des carences dans la tenue de la comptabilité patrimoniale

2.2.3.1 Des écarts conséquents entre les inventaires et les états d'actifs du comptable

Selon les instructions budgétaires et comptables applicables, l'ordonnateur doit tenir à jour l'inventaire des biens de la commune tandis que le comptable public élabore l'état de l'actif. La concordance des documents permet de justifier les montants inscrits au bilan, lequel doit reproduire une image fidèle du patrimoine de la collectivité.

La comparaison de ces documents révèle, en l'espèce, que l'inventaire du budget principal ne détaille qu'une part mineure des immobilisations municipales. Au 31 décembre 2023, son montant en valeur brute est inférieur de 45,7 M€ à celui figurant sur l'état de l'actif. Pour le budget principal, la commune n'a donc pas inventorié près de 70 % des immobilisations comptabilisées par le comptable public. Les écarts les plus significatifs concernent les constructions, parmi lesquelles singulièrement les bâtiments publics, ainsi que les réseaux de voirie.

Tableau n° 3 : Le suivi du patrimoine de la commune au 31 décembre 2023 (valeur brute)

<i>(En €)</i>	État de l'actif	Inventaire	Écart
<i>Budget principal</i>	64 430 467,51	18 761 930,64	45 668 536,87
<i>Budget annexe Assainissement</i>	7 965 038,30	7 965 038,30	0
Total	72 395 505,81	26 726 968,94	45 668 536,87

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des inventaires et états de l'actif de la commune.

La commune est invitée à se rapprocher sans tarder du comptable public pour le recensement des immobilisations et la mise en concordance des deux documents. En revanche, l'état de l'actif et l'inventaire coïncident en ce qui concerne le budget assainissement.

¹⁷ Articles L. 2192-10 et R. 2192-10.

Par ailleurs, les inventaires tenus par l'ordonnateur doivent lister des immobilisations qui sont relatives à des biens « identifiables »¹⁸. Or, en l'espèce, la désignation de plusieurs biens inscrits ne permet pas de distinguer la nature de l'immobilisation concernée. Plusieurs dénominations se recoupent entre elles. Il conviendrait d'être plus précis dans la désignation des biens comptabilisés au titre des immobilisations.

Rappel du droit n° 4 : Procéder, en lien avec le comptable public, à la mise en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif, conformément aux dispositions de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et des instructions budgétaires et comptables M 57 et M 49.

En réponse à ces observations, le maire a indiqué avoir initié, fin 2024, un travail de mise en concordance des documents du budget principal, à travers des réunions régulières avec le conseiller aux décideurs locaux¹⁹.

2.2.3.2 Le transfert aux comptes définitifs des immobilisations en cours

Les dépenses relatives aux immobilisations non terminées sont transitoirement enregistrées aux comptes d'immobilisations en cours (c/23). Lorsque celles-ci sont achevées, les montants sont virés aux comptes d'immobilisation définitifs (c/21). La procédure d'amortissement peut alors être mise en œuvre pour les biens concernés.

Les immobilisations en cours à la clôture de l'exercice 2023 représentent un montant de 7,6 M€ pour le budget principal et 0,8 M€ pour le budget assainissement. Tant pour l'un que pour l'autre, selon les actifs produits en 2023, des opérations achevées restent comptabilisées aux comptes d'immobilisations en cours. C'est notamment le cas de la construction de la crèche, pourtant réceptionnée depuis juin 2023. En outre, la situation n'a fait que se dégrader. Entre 2019 et 2023, les immobilisations en cours pour le budget principal ne représentaient que 1 % des immobilisations comptabilisées aux comptes définitifs en 2019, contre 15 % en 2023. Le budget assainissement ne comptabilisait quant à lui aucune immobilisation en cours en 2019.

La chambre rappelle que la commune doit transférer les immobilisations achevées au 31 décembre à leurs comptes d'affectation définitive (c/21). La commune a indiqué, en cours d'instruction, qu'elle travaillait sur le transfert de la crèche, représentant à elle seule près de la moitié des immobilisations en cours du budget principal fin 2023 (3,6 M€).

La chambre rappelle également que le solde de chaque compte inscrit au bilan de la commune doit être justifié. À défaut, en concertation avec le comptable public, il devra être procédé aux régularisations qui s'imposent afin de restaurer la fiabilité de la comptabilité patrimoniale.

¹⁸ Cf. guide des opérations d'inventaire, Comité national de fiabilité des comptes locaux, Juin 2014.

¹⁹ Le conseiller aux décideurs locaux est un cadre de la direction départementale des finances publiques (DGFIP), expert du conseil au service des élus locaux (maires, présidents d'EPCI). Il propose une offre de conseil individualisé aux élus pour répondre à leurs besoins sur différents sujets.

À titre subsidiaire, lors de la réalisation de travaux, la commune n'impute pas les avances versées (obligatoirement) aux entreprises sur les comptes dédiés, qui ne font l'objet d'aucun mouvement sur la période²⁰.

En réponse, le maire a indiqué avoir commencé à comptabiliser ces avances, notamment dans le cadre de la construction du complexe sportif.

2.2.4 Le transfert au compte de résultat des subventions d'investissement

Les instructions budgétaires et comptables M14, M57 et M4 prévoient que les subventions d'investissement reçues par une commune ou par un service public industriel et commercial (SPIC) en vue de financer un équipement amortissable font l'objet d'un virement progressif au compte de résultat. Cette opération s'opère par quote-part annuelle au même rythme que l'amortissement de l'immobilisation acquise ou créée au moyen de la subvention²¹.

La procédure de virement au compte de résultat des subventions transférables est mise en œuvre par la commune, mais de manière insuffisante. D'après l'examen des comptes de gestion du budget principal, entre 2019 à 2023, la quote-part transférée annuellement a représenté en moyenne 2,2 % du montant des subventions transférables²². Ce rythme correspond, en moyenne, à un amortissement des biens subventionnés sur 44 ans, durée bien supérieure à celles prévues par l'assemblée délibérante. La procédure d'amortissement la plus longue en vigueur au sein de la commune ne dépasse pas trente ans. Concernant le budget annexe de l'assainissement, le taux de transfert est encore inférieur (1,7 %). Ces éléments indiquent que la ville ne procède pas aux transferts requis pour toutes les subventions, ou bien qu'un reliquat important de subventions n'a jamais fait l'objet de transferts.

La chambre demande à la commune de mettre en œuvre le virement au compte de résultat des subventions transférables en respectant les règles prévues par les instructions budgétaires et comptables.

2.2.5 La création d'une régie générale des recettes communales

Une régie générale des recettes communales a été créée par arrêté du 16 mai 2022 pour regrouper les anciennes régies²³ ainsi que les produits liés à la gestion de la crèche multi-accueil, suite à la création en 2023 d'un service municipal « Enfance-Jeunesse ».

²⁰ Il s'agit des comptes 237 et 238.

²¹ Le montant du transfert annuel est égal au montant de la subvention, rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné.

²² En moyenne sur la période, la quote-part des subventions transférées (compte 777) s'est élevée à 71 701,56 € par an, tandis que les subventions transférables cumulées ont représenté un montant annuel moyen de 3 218 718,90 €.

²³ Elles concernent l'encaissement des droits de place de marchés, foires et autre manifestations commerciales, mais également l'encaissement des produits des repas pour la restauration scolaire, des produits de l'abonnement annuel pour la bibliothèque municipale, des produits de la garderie scolaire, des produits de l'abonnement au point accueil multimédia, des produits de la mise à disposition du gymnase, et des produits des manifestations culturelles.

Cette régie de recettes nouvellement créée a pris en compte les observations soulevées par le comptable public lors de son contrôle en octobre 2021, notamment la nécessité de nommer un régisseur suppléant, la création d'un compte de dépôt de fonds, et la création d'un fonds de caisse (pour les régies de la garderie, du gymnase, et du point accueil multimédia).

2.2.6 Le principe de prudence

2.2.6.1 Les amortissements

Obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, l'amortissement permet de constater comptablement l'amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. Ce procédé comptable est une dépense obligatoire qui permet de constituer un autofinancement nécessaire à l'entretien lourd ou au renouvellement de ce patrimoine.

Entre 2019 et 2023, les durées d'amortissement étaient déterminées par une délibération du 7 décembre 2011. Celle-ci fixait à 1 000 € le seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur (ou dont la consommation est très rapide) s'amortissent en un an.

Les dotations aux amortissements du budget principal portent sur de nombreux comptes de classe 2, indiquant que la commune amortit ses différentes catégories d'immobilisations.

Les dotations aux amortissements ont particulièrement augmenté en 2021 et 2022 en raison, selon la commune, d'un travail de régularisation des immobilisations correspondant aux années antérieures (2012 à 2019). Elles étaient de 274 017 € au budget principal, en 2023.

2.2.6.2 Les provisions

Selon les instructions M 57 et M 4 et l'article L. 2321-2, 29° du CGCT, les créances dont le recouvrement apparaît compromis doivent être provisionnées à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé. La nomenclature comptable prévoit plusieurs catégories de provisions : provisions pour risques, provisions pour risques et charges sur emprunts, provisions pour charges à répartir sur plusieurs exercices, et autres provisions pour charges. À cela, s'ajoutent les provisions pour dépréciation des comptes de tiers lorsque le recouvrement d'une créance apparaît compromis.

La commune n'a pas constitué de provision, notamment pour recouvrer les titres anciens. Ces derniers sont toutefois de faible montant et la commune effectue régulièrement des admissions en non-valeur, notamment en 2019 pour 29 471,61 € pour le budget principal et pour 23 979,01 € de créances douteuses²⁴ sur le budget de l'assainissement.

²⁴ Sur le compte 416, dédié aux créances des clients douteux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les données financières de la commune de Ghisonaccia doivent être complétées et publiées sur son site internet.

Afin de donner une image fidèle des finances de la commune et de ses perspectives sur les années à venir, la chambre l'engage à agir sans délai en vue de fiabiliser les informations qu'elle produira aux élus et au public.

Les informations budgétaires et comptables comportent en effet des anomalies qui en affectent la fiabilité. Les plus significatives concernent les discordances relevées pour des montants importants dans la comptabilité patrimoniale, que la commune s'est engagée à fiabiliser.

Par ailleurs, la comptabilité d'engagement doit être strictement appliquée et le budget du CCAS doit être doté de l'autonomie financière, comme la loi l'y oblige.

3 L'ANALYSE FINANCIERE DE LA COMMUNE

3.1 Le budget principal : une situation financière saine, bien que moins favorable par rapport aux communes comparables

3.1.1 La progression des produits de gestion due essentiellement à des facteurs exogènes

Sur l'ensemble de la période, les produits de gestion²⁵ ont progressé de 15 %, passant de 4,1 M€ à 4,7 M€, malgré une légère baisse en 2020, rattrapée en 2023. Ces produits représentent 1 097 € par habitant, soit près de 600 € de moins en moyenne que les communes de même strate géographique au niveau national²⁶.

Les ressources fiscales propres sont les recettes qui ont le plus augmenté sur la période (+ 0,56 M€). Avec la fiscalité reversée, elles constituent en 2023 un peu plus de 50 % des produits. Les ressources institutionnelles et d'exploitation représentent l'autre moitié des recettes et sont demeurées globalement stables.

²⁵ Il s'agit des produits comptabilisés sur les comptes 70 à 75 de la nomenclature comptable, hors titres et mandats annulés sur les exercices antérieurs.

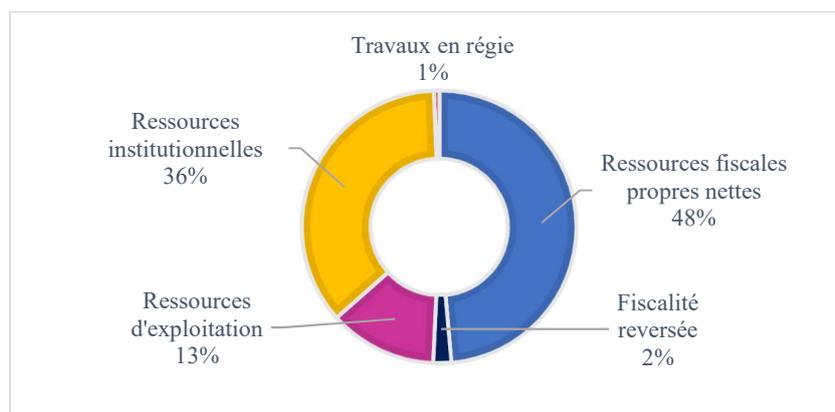
²⁶ La moyenne de la strate (communes de 3 500 à 5 000 habitants) appartenant à un groupement fiscalisé se situe à 1 718 € par habitant. Source : DGFIP, Comptes individuels des collectivités locales, 2023.

Tableau n° 4 : Produits de gestion du budget principal (en euro)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution en %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 729 539	1 803 122	1 928 472	1 943 641	2 285 769	32 %
+ Fiscalité reversée	70 092	60 401	40 919	61 331	139 515	99 %
= Fiscalité totale (nette)	1 799 631	1 863 523	1 969 391	2 004 972	2 425 284	35 %
+ Ressources d'exploitation	546 655	427 315	497 720	528 162	555 338	2 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 635 970	1 695 829	1 581 759	1 662 672	1 669 200	2 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	79 814	30 236	77 524	69 800	30 688	- 62 %
= Produits de gestion	4 062 070	4 016 903	4 126 395	4 265 606	4 680 510	15 %

Source/note : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion du budget principal.

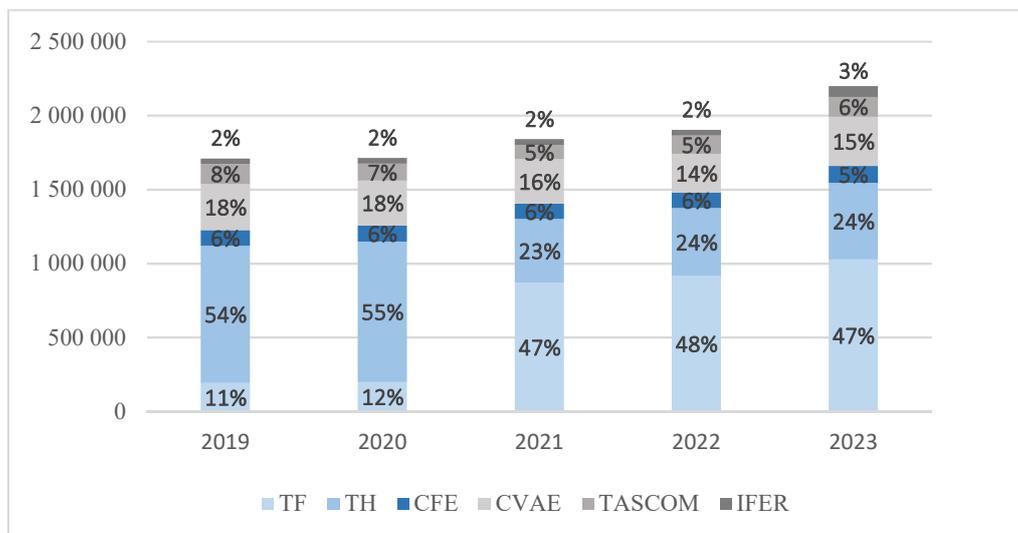
Graphique n° 1 : Répartition des produits de gestion en 2023



Source/note : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion du budget principal.

3.1.1.1 Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres sont composées aux trois-quarts des impôts directs locaux, qui comprennent les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et secondaires (THRS) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Les autres ressources fiscales intègrent les impôts indirects : la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) et l'imposition sur les entreprises de réseau (IFER).

Tableau n° 5 : Évolution des principaux produits des ressources fiscales propres

Source : Chambre régionale des comptes d'après les états fiscaux DGFIP et les comptes administratifs.

La hausse des ressources fiscales propres provient de la forte progression des impôts directs locaux sur la période (+ 36 %), particulièrement marquée en 2023.

Cette hausse est intervenue en dépit de la stabilité des taux votés par l'assemblée délibérante, qui n'ont pas été révisés sur la période. Seule une majoration de 30 % de la cotisation de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires a été votée en décembre 2023, mais ne sera applicable qu'à compter de 2025²⁷.

En revanche, avec la suppression progressive de la THRP²⁸, à compter de 2021, la commune s'est vue transférer à son profit le taux départemental de la TFPB (+ 12,90 points). Afin de garantir la compensation de la réforme, elle perçoit en outre une compensation supplémentaire par l'« effet du coefficient correcteur ». La mise en œuvre de cette réforme nationale s'est avérée favorable à la commune, grâce au dynamisme des bases sur lequel le coefficient correcteur est appliqué.

Sur la période, la hausse des produits est donc essentiellement due à l'évolution des bases fiscales (voir annexe n° 1). Celles de la TFPB sont notamment en augmentation de près de 20 % (représentant près d'1M€ supplémentaire).

²⁷ Conformément aux dispositions de l'article 1407 ter du code général des impôts (CGI), les conseils municipaux des communes situées dans le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants prévue à l'article 232 du CGI peuvent majorer d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 % la part communale de la cotisation de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale due au titre des logements meublés. L'instauration de la majoration est subordonnée à une délibération prise avant le 1^{er} octobre d'une année pour être applicable aux impositions dues à compter de l'année suivante.

²⁸ L'article 16 de la loi de finances pour 2020 a prévu la suppression totale et définitive de la TH afférente à l'habitation principale et une refonte du schéma de financement des collectivités territoriales et leurs établissements, avec une compensation à l'euro près. Cette réforme a comporté, pour les communes, le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en 2021 et l'instauration d'un mécanisme de coefficient correcteur, destiné à neutraliser les impacts de la réforme.

Ce dynamisme s'explique par la revalorisation annuelle des valeurs locatives (des habitations et des locaux industriels), indexée à l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de l'année précédente ²⁹. L'impact est particulièrement important en 2023 (revalorisation calculée sur l'IPCH de 2022, qui a atteint 7,10 %).

Tableau n° 6 : Valeur de l'Indice des prix à la consommation harmonisé

	2019	2020	2021	2022	2023
IPCH	1,20 %	0,20 %	3,40 %	7,10 %	3,90 %

Source : INSEE, *Indice des prix à la consommation - résultats définitifs (IPC) - décembre 2023*.

La progression des bases fiscales est également le fait de l'implantation de constructions nouvelles³⁰ et du travail annuel de mise à jour réalisé, en commun avec les services de l'administration fiscale, dans le cadre de la commission communale des impôts directs³¹.

Les autres ressources fiscales propres (CVAE, Tascom, et IFER) ont contribué plus marginalement à la hausse observée (+ 0,11 M€ entre 2019 et 2023).

La CVAE n'est plus perçue à partir de 2023 et a été compensée sous la forme d'une affectation d'une fraction du produit TVA³², enregistrée parmi les « autres taxes ».

Les produits issus des IFER, bien que représentant une part mineure des ressources, ont plus que doublé sur la période, du fait du développement de la production d'électricité photovoltaïque sur le territoire.

Enfin, la commune perçoit un produit de 40 000 € en moyenne sur la période au titre des rôles supplémentaires, produit qui varie de 617 € (en 2022) jusqu'à 57 471 € (en 2023).

Au total en 2023, les produits des ressources fiscales propres représentent à Ghisonaccia 439 € par habitant, contre 711 € en moyenne pour les communes de même strate.

Cet écart s'explique principalement par la volonté de ne pas réviser les taux de fiscalité, qui restent nettement inférieurs à la moyenne des communes comparables. Le taux de la TFPB est notamment inférieur de 17 points au taux moyen de la strate et celui de la CFE, de 10 points.

²⁹ Un coefficient forfaitaire qui tient compte de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'INSEE au mois de novembre précédant la taxation vient s'appliquer aux valeurs locatives cadastrales.

³⁰ Au regard des états 1387 TF.

³¹ L'article 1650 du CGI prévoit la création d'une commission communale des impôts directs (CCID) dans chaque commune, composée du maire et de commissaires désignés par le directeur régional ou départemental des finances publiques. Dotée d'un rôle consultatif, la CCID participe notamment à l'évaluation des propriétés et peut se prononcer sur les changements affectant les propriétés bâties et non bâties.

³² La suppression de la CVAE a été actée en loi de finances pour 2023.

Tableau n° 7 : Comparaison des éléments de fiscalité directe locale

Impôts directs locaux	Bases		Produits		Taux	
	€/ habitant à Ghisonaccia	Moyenne de la strate	€/ habitant à Ghisonaccia	Moyenne de la strate	€/ habitant à Ghisonaccia	Moyenne de la strate
TFPB	1 446	1 667	304	462	16,48 %	33,76 %
TFPNB	7	29	2	13	36,20 %	45,16 %
TH	364	519	58	77	16,04 %	14,90 %
CFE	329	583	27	121	8,16 %	20,74 %

Source/note : *collectivites-locales.gouv.fr, comptes individuels des collectivités de 2023, fiche détaillée Ghisonaccia.*

3.1.1.2 Les autres ressources

La fiscalité reversée est composée du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)³³, quasi-figé sur la période (autour de 40 000 €) et du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)³⁴. Ce dernier, représentant 35 % de la fiscalité reversée, varie considérablement selon les années, subissant les conséquences des indicateurs financiers issues des lois de finances. Il est notamment passé de 0 € en 2021³⁵ à près 100 000 € en 2023.

Les ressources institutionnelles sont constantes sur la période, composées principalement de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Celle-ci est caractérisée par une hausse de 13% soit 150 000 € en valeur, venant ainsi contrebalancer la disparition des compensations des exonérations de la THRP.

Les ressources d'exploitation sont caractérisées par leur stabilité générale. La hausse des revenus locatifs, du fait notamment de l'acquisition par la commune d'un bâtiment (Linari) destiné à la location, est notamment venue compenser la baisse des produits des ventes diverses.

³³ La loi de finances pour 2010 a prévu un mécanisme pérenne destiné à assurer la stricte neutralité financière de la réforme de la taxe professionnelle pour chaque collectivité territoriale.

³⁴ Créé par la loi de finances pour 2012, ce mécanisme national de péréquation horizontale des ressources des intercommunalités et de leurs communes se caractérise par le prélèvement d'une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités qui est ensuite reversée à des collectivités plus défavorisées. Il est réparti en fonction de notions spécifiques : l'ensemble intercommunal, le potentiel fiscal agrégé, le potentiel financier agrégé, le potentiel financier agrégé par habitant, et l'effort fiscal agrégé.

³⁵ En 2021, l'effort fiscal agrégé (EFA) de la Communauté de Communes était inférieur à 1, l'excluant ainsi des intercommunalités éligibles au FPIC comme le prévoyait alors l'article L. 2336-5 du CGCT.

3.1.2 Des charges de gestion qui augmentent plus rapidement que les produits

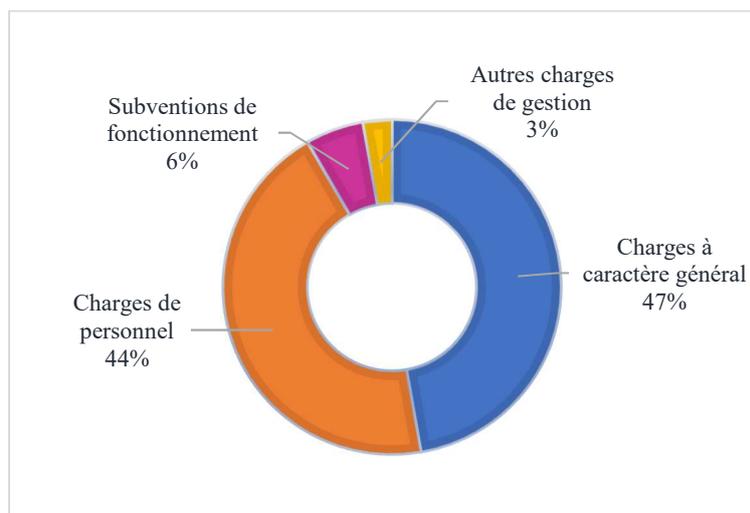
Entre 2019 et 2023, les charges de gestion³⁶ ont été augmentées de 20 %, en dépit d'une légère baisse en 2020, liée à la crise sanitaire³⁷. Cette hausse est marquée en 2021 (+ 10 % par rapport à 2019), au sortir de la période de confinement.

Tableau n° 8 : Charges de gestion du budget principal

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Evol. %
<i>Charges à caractère général</i>	1 266 843	1 162 285	1 473 971	1 512 814	1 675 859	32 %
+ <i>Charges de personnel</i>	1 461 055	1 512 047	1 517 572	1 604 123	1 579 562	8 %
+ <i>Subventions fonctionnement</i>	146 800	109 695	140 986	175 412	185 700	26 %
+ <i>Autres charges de gestion</i> ³⁸	122 773	128 172	179 429	138 528	145 827	19 %
= Charges de gestion	2 997 471	2 912 199	3 311 957	3 430 877	3 586 949	20 %

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du budget principal.

Graphique n° 2 : Répartition des charges de gestion en 2023



Source/note : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion du budget principal.

³⁶ Il s'agit des charges comptabilisées sur les comptes 60 à 65 de la nomenclature comptable.

³⁷ D'après la commune, l'absence d'achat de denrées alimentaires pour la cantine scolaire aurait à elle seule généré une économie de 74 000 €, ce qui aurait plus que compensé les achats générés par la crise sanitaire (masques, désinfection...).

³⁸ Les autres charges de gestion concernent essentiellement les indemnités et frais des élus. Ces charges regroupent également les contributions aux organismes de regroupement.

3.1.2.1 Une hausse des charges à caractère général et des subventions allouées

Les charges à caractère général, qui représentent près de 50 % des charges de gestion, ont connu la progression la plus forte en cinq ans (+ 0,4 M€), en raison de la hausse des principaux postes de dépenses, en particulier des prestations de services (+ 68 %) et des publications et relations publiques (+ 92 %). L'inflation, invoquée par le maire dans sa réponse, de l'ordre de 10 % sur la période, n'explique à elle seule qu'une partie de la hausse totale de ces charges, qui s'est élevée à 32 %.

Les prestations de services ont continué à progresser en dépit, notamment, de la fin du service de livraison de repas pour la cantine scolaire (passage à l'achat direct de repas auprès du même prestataire, comptabilisé en achats alimentaires), qui représentaient 40 % de ce poste en 2019. La commune explique notamment cette hausse par l'augmentation des besoins en accueil de loisirs sans hébergement (ALSH), par de nouvelles prestations d'entretiens d'espace vert confiées à des entreprises d'insertion et par les frais associés à l'organisation d'une manifestation de jet-ski.

Parmi les frais de publicités et relations publiques, l'essentiel concerne les dépenses pour fêtes et cérémonies, qui ont plus que doublé sur la période. D'après la commune, cette hausse s'explique par la volonté d'organiser des manifestations culturelles en plus grand nombre sur le territoire³⁹, dans le but notamment d'obtenir des financements complémentaires⁴⁰ liés au classement de la commune en « station de tourisme ».

Les subventions versées représentent une part mineure des charges de gestion (5 % en 2023), mais n'ont eu de cesse d'augmenter, malgré une baisse marquée en 2020 liée à la crise sanitaire. Si la participation allouée au CCAS est demeurée stable (35 000 € annuels, soit près de 20 % du total des subventions en 2023), les sommes versées aux entités privées se sont accrues de 35 %. Le nombre d'associations subventionnées, une quarantaine au total, est resté équivalent, mais les montants accordés ont augmenté.

Une seule entité a bénéficié d'un montant supérieur à 23 000 €. La chambre rappelle à la collectivité qu'elle doit publier sur son site internet les données essentielles des conventions d'attribution pour les subventions supérieures à ce montant, en application du décret du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

Les autres charges de gestion concernent pour l'essentiel les indemnités versées aux élus, qui ont augmenté de 25 % sur la période et de 14 % depuis le début de la présente mandature (2020)⁴¹. Le maire, les huit adjoints et trois conseillers délégués perçoivent des indemnités dans le respect des règles définies par les articles L. 2123-20 et suivants du CGCT.

³⁹ Parmi lesquelles, l'organisation d'un concours lyrique, des programmations théâtrales et musicales, divers événements sportifs et l'extension du marché de Noël.

⁴⁰ Plusieurs avantages sont liés à ce classement, notamment la possibilité de sur-classement démographique (article L. 133-19 du code du tourisme) ou encore la perception d'une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement, obligatoire pour les stations de moins de 5 000 habitants au taux de 1,20 % (article 1584 du Code général des Impôts).

⁴¹ Délibération du conseil municipal du 24 juin 2020.

3.1.2.2 Des dépenses de personnel qui se stabilisent sur la période

Les charges de personnel ont quant à elles connu une augmentation modérée (+ 0,1 M€), en dépit des mesures nationales ayant revalorisé les rémunérations⁴² et de l'incidence du vieillissement et de l'avancement des agents (effet du glissement vieillesse technicité)⁴³. La baisse des dépenses observée en 2023 résulte des atténuations de charges plus importantes que les années précédentes, liées aux remboursements des arrêts maladie des agents.

En 2023, ces dépenses s'établissent à 370 € par habitant, soit près de moitié moins (- 269 €) que la moyenne de la strate⁴⁴.

L'effectif de la commune⁴⁵ est quasi-stable, passant de 36,1 à 37,5 agents en équivalent temps plein (ETP) entre fin 2019 et fin 2023⁴⁶. La commune compte 90 % d'agents titulaires. Ces derniers ont augmenté de 2,1 ETP, tandis que les agents non titulaires ont diminué de 0,8 ETP.

Il en résulte que le ratio de dépenses de personnel sur les dépenses réelles de fonctionnement, prévu par l'article R. 2313-1 du CGCT, est de 44 %, proportion inférieure à celle des communes comparables (47 %). Le ratio de rigidité des charges structurelles⁴⁷ s'établit quant à lui à 35,3 %, bien en deçà sur seuil d'alerte de 55 % communément admis.

3.1.3 **Le maintien d'une capacité d'autofinancement élevée**

Bien que les produits aient, de manière générale, augmenté moins rapidement que les charges, la capacité d'autofinancement (CAF) brute du budget principal, représentant les ressources dégagées par le cycle de gestion, est positive sur toute la période. Elle s'établit en moyenne à 0,9 M€ entre 2019 et 2023, soit 22 % des produits de gestion. Le dynamisme des produits en 2023 a contribué à absorber la hausse marquée de charges observée en 2021.

⁴² Il s'agit, entre autres, de la majoration de la valeur et du nombre de points d'indice acté par décrets des 7 juillet 2022 et 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers.

⁴³ Le GVT correspond à l'augmentation annuelle de la masse salariale découlant du déroulement de carrière (avancements, promotions...) et de l'ancienneté croissante des agents.

⁴⁴ Source : DGFIP, Comptes individuels des collectivités locales, 2023.

⁴⁵ Les communes situées dans la strate démographique comprise entre 3 500 et 4 999 habitants, à laquelle appartient Ghisonaccia, sont au nombre de 968 et employaient 50 900 agents en équivalent temps plein (ETP) en 2022, soit en moyenne 52,5 ETP, contre 37,2 à Ghisonaccia.

⁴⁶ Source : données transmises par la commune.

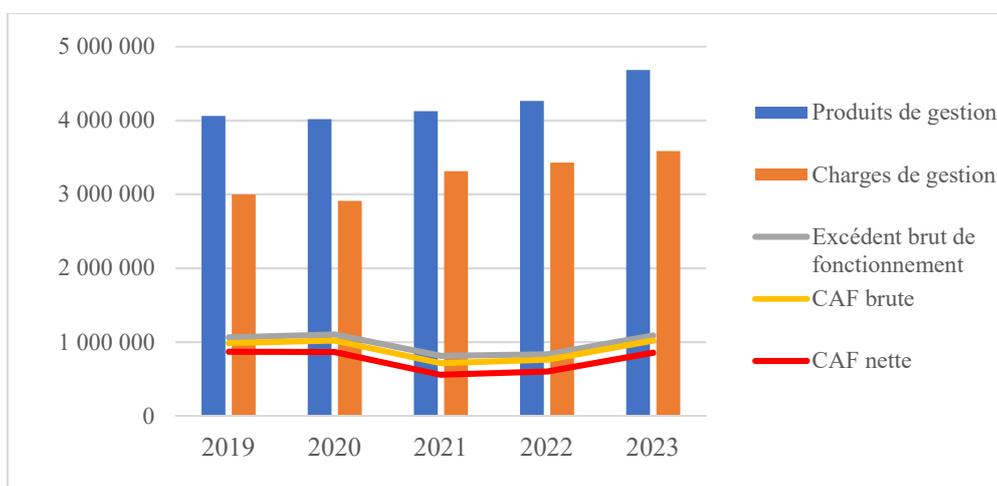
⁴⁷ Le ratio de rigidité des charges structurelles permet de mesurer la part des recettes réelles de fonctionnement mobilisée par les dépenses rigides que sont le personnel, la charge de la dette (dépenses obligatoires) et les contingents et participations auxquels doit faire face la collectivité.

Tableau n° 9 : Évolution de la capacité d'autofinancement du budget principal

(en €)	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits de gestion</i>	4 062 070	4 016 903	4 126 395	4 265 606	4 680 510
<i>Charges de gestion</i>	2 997 471	2 912 199	3 311 957	3 430 877	3 586 949
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	1 064 599	1 104 704	814 438	834 729	1 093 561
CAF brute	988 589	1 021 324	715 808	764 112	1 020 563
En % des produits de gestion	24,3 %	25,4 %	17,3 %	17,9 %	21,8 %
CAF nette	869 865	866 430	558 591	604 517	858 535

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du budget principal.

Graphique n° 3 : Évolution d'une année sur l'autre de chaque indicateur



Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Ces disponibilités financières ont permis à la commune de couvrir l'annuité de sa dette, laquelle est restée faible⁴⁸, et à financer une partie de ses dépenses d'investissement.

La municipalité a confirmé qu'il s'agissait là d'une stratégie assumée de sa part, consistant depuis plusieurs années à « rationaliser » ses dépenses de fonctionnement et en particulier, ses dépenses de personnel, dans le but de continuer à soutenir ses différents projets d'investissement et de faire face à d'éventuelles baisses de financements extérieurs.

La CAF brute de la commune (254 € par habitant) reste néanmoins inférieure à la moyenne de la strate (349 €).

⁴⁸ L'annuité en capital de la dette a représenté en moyenne un montant annuel de 0,15 M€ sur la période sous contrôle.

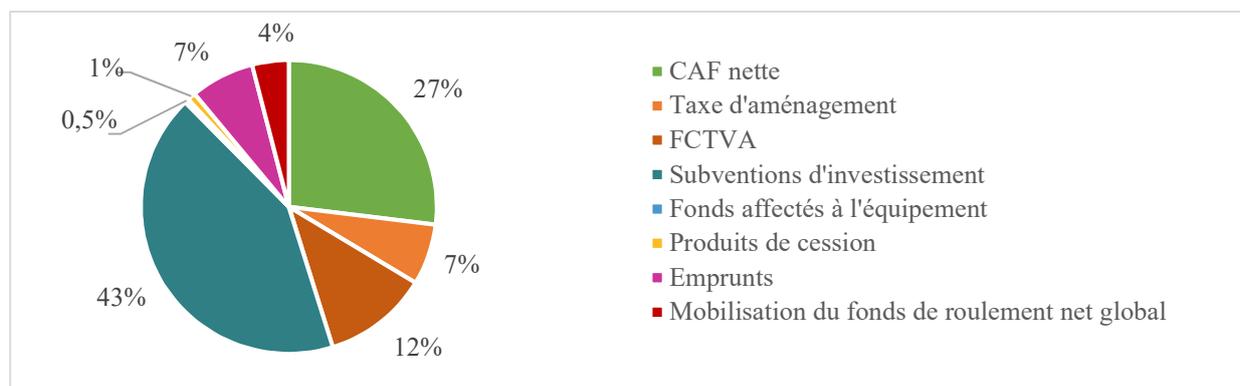
3.1.4 De bons indicateurs en matière d'investissement

La commune de Ghisonaccia mène une politique d'investissement dynamique dans tous les secteurs d'activité dont elle assure la charge, notamment la voirie, l'assainissement, les équipements scolaires et sportifs, son parc immobilier locatif. Les projets concernent à la fois l'entretien des infrastructures existantes et la création de nouveaux équipements, tels que la crèche municipale et le centre social inaugurés en 2023 (voir annexe n°3).

En cumulé sur la période, la commune a réalisé 14 M€ de dépenses d'équipement. Ces dépenses représentent en 2023, 697 € par habitant, niveau supérieur aux communes de même strate⁴⁹.

Les investissements ont été financés en priorité par des subventions perçues (à hauteur de 43 %) et par l'autofinancement dégagé par la commune (à plus d'un quart).

Graphique n° 4 : Le financement de l'investissement du budget principal entre 2019 et 2023



Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du budget principal.

L'emprunt contracté en 2019, à hauteur d'1 M€, a concerné une part mineure des recettes d'investissement sur la période. D'une manière générale, l'encours de la dette est maîtrisé : il s'établit fin 2023 à 3,8 M€, représentant une capacité de la commune à se désendetter rapidement, sur 3,7 ans. La dette est composée de trois emprunts bancaires, classés en catégorie 1A, soit la meilleure appréciation en matière de risque selon la charte Gissler⁵⁰.

Enfin, 4 % des dépenses ont été couvertes par un prélèvement sur le fonds de roulement net global⁵¹ (FNRG) à compter de 2021. Celui-ci, bien qu'en diminution de 37 % sur la période, demeure à un niveau élevé fin 2023 (2,6 M€), correspondant à 264 jours de charges courantes.

⁴⁹ En moyenne, les communes comprises entre 3 500 et 5000 habitants ont dépensé 677 € par habitant.

⁵⁰ La charte Gissler propose une classification des produits d'emprunt en fonction des risques qui leur sont associés. Sources : annexes aux comptes administratifs et données transmises par la commune.

⁵¹ Le FRNG représente la différence entre les ressources à plus d'un an (dotations/ réserves, subventions, emprunts) et les emplois stables (investissements réalisés et en cours). Il est destiné à financer, dans un premier temps, les investissements et les biens durables. Il contribue aussi à couvrir le décalage de trésorerie entre encaissement de recettes et paiement des dépenses.

La trésorerie est abondante sur toute la période et s'établit fin 2023 à 3,5 M€, correspondant à près d'une année civile de charges courantes.

La commune dispose donc d'indicateurs satisfaisants (taux d'endettement, FRNG, trésorerie) avec un niveau d'investissement supérieur à la moyenne de la strate. La situation financière prévisible à compter de fin 2024 appelle toutefois à une relative prudence.

3.2 Une épargne à surveiller dès l'exercice budgétaire 2024

(96) Selon la chambre, une baisse significative de l'épargne brute interviendrait dès l'exercice 2024, de l'ordre de 30 %, liée à l'augmentation des charges de fonctionnement et, en particulier, celle des charges de personnel, due à :

- L'ouverture de la crèche municipale : un service municipal « Enfance-Jeunesse » a été créé, générant, au 1^{er} janvier 2024, le recrutement de 9,57 ETP (emplois permanents).
- La restructuration des services support de la municipalité, avec le recrutement de deux agents en janvier et juin 2024 (un agent de catégorie A et un de catégorie B).

Ces recrutements ont accru les dépenses de personnel de 0,58 M€ pour l'exercice 2024.

Par ailleurs, la création de la crèche a également généré des dépenses à caractère général, qui peuvent être estimées à près de 0,10 M€.

Ces dépenses nouvelles ne sont compensées que partiellement par la perception d'une subvention annuelle de la caisse d'allocations familiales, d'un montant prévisionnel de 0,43 M€⁵² et par la fin du versement d'une subvention attribuée à une association pour ce même objet⁵³.

Face à cette baisse importante de l'épargne en 2024, la chambre, en lien avec la commune, a esquissé une analyse prospective pour tenter d'apprécier les conséquences financières des investissements prévus par la municipalité et d'étudier l'évolution possible des équilibres de la commune.

Différentes hypothèses reprises en annexe n° 3 ont donc été étudiées et validées avec la commune. Sur la base des éléments communiqués par cette dernière et en s'appuyant sur des hypothèses prudentielles, les projections établissent, à l'horizon 2027, une hausse des charges de gestion de 25 %, qui ne suit pas l'évolution des produits de l'ordre de 16 %. La capacité d'autofinancement connaît, ainsi, une baisse de près de 15 % d'ici 2027 par rapport à 2023.

De plus, ces hypothèses sont basées sur une évolution des charges à caractère général estimée à hauteur de 2,5 % par la commune, ce qui impliquera une maîtrise des dépenses inédite, non observée les années antérieures (la variation annuelle moyenne s'est établie à 7,2 % entre 2019 et 2023).

⁵² Dont 70 % perçus en 2024, et 30 % en 2025.

⁵³ Une subvention était allouée à une association d'un montant de 14 098€ par an en moyenne sur la période.

En outre, au regard du programme d'investissements ambitieux programmés sur la période 2024-2027, d'un montant de 26 M€ HT, la baisse de l'autofinancement amènera la commune à devoir se doter d'un nouvel emprunt. Ce dernier est envisageable au regard de sa capacité de désendettement actuelle (3,7 ans) qui lui est favorable.

Dans sa réponse, le maire indique, à ce titre, que l'étude d'un emprunt de 2 M€ sur 20 ou 25 ans est en cours.

Dès 2025, la chambre recommande l'utilisation d'une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour les investissements.

La commune est également invitée à élaborer un plan pluriannuel d'investissement, adossé à un plan pluriannuel de fonctionnement, afin d'améliorer le pilotage de ses investissements, d'anticiper les dépenses et ainsi les conséquences sur ses soldes intermédiaires de gestion, mais également en vue de garantir leur arbitrage lors des débats budgétaires.

Recommandation n° 1. : Élaborer un plan pluriannuel d'investissement et un plan pluriannuel de fonctionnement chiffré en recettes et en dépenses, intégré dans une prospective financière.

Dans sa réponse, le maire a confirmé, comme indiqué au point 2.1.1., mettre en place progressivement un programme pluriannuel d'investissement.

3.3 La situation financière du budget annexe assainissement

3.3.1 Une section d'exploitation équilibrée

La commune possède un réseau important⁵⁴ de canalisations de collecte et de pompage des eaux usées qui sont envoyées pour traitement vers sa station d'épuration, qui traite également une partie des effluents de la commune voisine de Prunelli-di-Fium'Orbu⁵⁵.

La gestion du réseau d'assainissement collectif et l'exploitation de la station font l'objet d'une délégation de service public⁵⁶ conclue avec la Société des Eaux de Corse (enseigne « Kyrnolia »), dont le contrat a été renouvelé le 1^{er} mars 2023.

⁵⁴ 36 kms de canalisations de collecte. Source : rapport annuel 2023 sur le prix et la qualité du service (RPQS) d'assainissement collectif.

⁵⁵ La dernière convention de déversement entre les deux communes a été signée le 27 février 2023.

⁵⁶ Aux termes de ce contrat, il revient au délégataire d'assurer notamment l'exploitation du service, l'entretien et les réparations courantes, la maintenance et le renouvellement des équipements existants, ainsi que les opérations individuelles de branchement au réseau. La commune conserve quant à elle la charge des travaux d'extension et la création des nouveaux ouvrages. Elle réalise aussi les opérations groupées de branchement.

La comptabilité du budget annexe ne retrace donc qu'une part réduite du coût complet du service de l'assainissement, à savoir, la part des activités non déléguées à la société, ainsi que la part de la redevance reversée par cette dernière à la commune.

Entre 2019 et 2023, les disponibilités financières sur ce budget ont ainsi été faibles. La CAF brute s'est élevée, en moyenne, à 0,08 M€ par an (voir annexe n° 5). Ce budget annexe, qui n'a pas de compte ouvert au Trésor, fonctionne comptablement avec le compte de liaison 45102, rattaché au budget principal.

Le chiffre d'affaires se compose essentiellement de frais de raccordement au réseau, dépendants du nombre de constructions nouvelles. Le montant élevé en 2019 correspond à une hausse des permis de construire accordés⁵⁷ mais aussi, selon la commune, à une régularisation de titres non émis les années antérieures (2016 à 2018). L'année suivante, en 2020, des titres ont été à l'inverse annulés pour un montant de 35 500 €⁵⁸, imputés sur le résultat exceptionnel.

Les redevances assainissement reversées par le concessionnaire représentent la part prépondérante des ressources d'exploitation du budget. Elles varient chaque année⁵⁹ et ce, alors même que le tarif fixé par la collectivité n'a pas évolué sur toute la période et que le nombre d'abonnés n'a eu de cesse d'augmenter⁶⁰. Néanmoins, le montant perçu en moyenne sur la période (54 973 € HT) correspondant au calcul de la redevance moyenne ci-dessous (49 275 € HT), indiquent que les variations annuelles sont régularisées les années suivantes. Le résultat de chaque exercice n'est donc pas le reflet des produits et des charges réellement générés au titre de l'année considérée.

Tableau n° 10 : Estimation de la redevance annuelle versée à la commune en fonction du nombre d'abonnés et des volumes facturés

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nb abonnés</i>	1716	1742	1810	1830	1865
<i>Volumes facturés en m³</i>	281 328	257 866	270 009	287 390	295 213
<i>Tarif par abonnement (part fixe) en €</i>	20,5	20,5	20,5	20,5	20,5
<i>Tarif par m³ (part variable) en €</i>	0,045	0,045	0,045	0,045	0,045
<i>Montant annuel abonnement en €</i>	35 178,0	35 711,0	37 105,0	37 515,0	38 232,5
<i>Montant annuel part variable en €</i>	12 659,8	11 604,0	12 150,4	12 932,6	13 284,6
<i>Total estimé</i>	47 837,8	47 315,0	49 255,4	50 447,6	51 517,1

Source : Chambre régionale des comptes d'après les rapports annuels du délégataire sur la qualité du service.

⁵⁷ Une facture correspond notamment au raccordement de 24 logements nouveaux.

⁵⁸ D'après les pièces fournies à l'appui, les raisons invoquées concernent notamment l'annulation de permis de construire et le non démarrage de travaux.

⁵⁹ Le chiffre 2022 est particulièrement faible, en raison d'une erreur d'imputation d'une partie de la redevance d'assainissement due à la commune dans les « autres produits d'exploitation ».

⁶⁰ Il est demeuré à 0,045 € HT le mètre cube (pour la partie variable) et à 20,5 € HT par abonnement et par an (pour la partie forfaitaire).

Les subventions d'exploitation, qui étaient versées par l'agence de l'eau sous forme de primes à la performance épuratoire, ont progressivement été diminuées puis supprimées en raison de défaillances en matière de surveillance et de performance de la station⁶¹.

Il en résulte que la capacité d'autofinancement a diminué drastiquement entre 2019 et 2022, avant un léger regain en 2023. Elle est restée néanmoins positive sur toute la période, s'élevant en moyenne à 86 % des produits d'exploitation.

3.3.2 Des investissements financés par de l'emprunt et les ressources stables

Les dépenses d'investissement ont représenté 1,7 M€ sur la période, soit en moyenne 0,3 M€ par an. Pour l'essentiel, elles concernent des extensions de réseau et d'équipements⁶².

Ces dépenses ont été financées en priorité par la mobilisation du fonds de roulement (32 %) et par de l'emprunt (30 %) et dans une moindre mesure, par l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement (17 %) et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) (15 %). Les subventions perçues ne représentent qu'une part mineure des financements (6 %).

Tableau n° 11 : Financement des investissements et incidence sur le niveau du FRNG du budget de l'assainissement

(en €)	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
CAF brute	202 784	56 554	53 134	21 190	47 015	76 135
- Annuité en capital de la dette	13 519	13 722	21 164	21 211	20 682	18 060
CAF nette	189 264	42 831	31 970	-20	26 333	58 076
FCTVA	0	67 632	54 729	73 430	47 121	48 583
Subventions d'équipement	26 824	14 000	15 346	38 982	0	19 030
Financements propres disponibles	216 088	124 464	102 045	112 392	73 454	125 689
Dépenses d'équipement	412 292	346 988	448 457	288 115	165 845	332 340
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 196 204	- 222 524	- 346 412	- 175 723	- 92 391	- 206 651
Nouveaux emprunts	0	0	500 000	0	0	100 000
Mobilisation ou reconstitution du fonds de roulement	- 196 204	- 222 524	153 588	- 175 723	- 92 391	- 106 651

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion du budget annexe assainissement.

L'encours de la dette, composé de deux emprunts bancaires, s'élève à 0,9 M€ fin 2023. Le fonds de roulement, bien qu'en diminution, a été positif sur toute la période, permettant au budget de l'assainissement de se financer par ses ressources propres et de générer une trésorerie.

⁶¹ Depuis 2020, le réseau de collecte issu du poste de Prunelli présente une situation de non-conformité qui, d'après la commune, n'est pas résolue à ce jour.

⁶² Source : comptes administratifs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Ghisonaccia présente une situation financière confortable au regard des principaux indicateurs de gestion. La hausse des produits en 2023, et en particulier des ressources fiscales, a permis de compenser celle des charges de gestion, observée depuis 2021. Le dynamisme des bases est le principal facteur d'évolution des produits. Les dépenses de personnel sont demeurées contenues sur toute la période. Le ratio de rigidité des charges structurelles est particulièrement limité.

La capacité d'autofinancement ainsi générée donne à la commune les moyens d'investir tout en maîtrisant l'encours de sa dette. Les dépenses d'équipement sont ainsi plus élevées que la moyenne des communes de même strate démographique. En 2023, le niveau de trésorerie disponible permet de sécuriser le fonctionnement de la collectivité sur près d'un an.

Dans la mesure où le service public de l'assainissement fait l'objet d'une délégation à une société privée, le budget annexe dédié présente des disponibilités financières limitées en fonctionnement. En investissement, il a supporté près d'1,6 M€ de dépenses, principalement financées par un prélèvement sur ses ressources stables et par de l'emprunt.

Nonobstant ses bons indicateurs financiers, la commune doit être vigilante dans ses projections de dépenses futures, principalement du fait de l'augmentation des dépenses de fonctionnement due à l'intégration de la crèche municipale et au regard des autres équipements en cours de réalisation. Le recours à un nouvel emprunt s'avère nécessaire afin de faire face aux nombreux projets. Pour plus de visibilité, la collectivité est encouragée à se doter d'un plan pluriannuel d'investissement, ce qu'elle indique avoir commencé à mettre en place.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 Une fonction achat désorganisée

4.1.1 L'absence de procédures internes

La commune ne dispose pas de règlement intérieur de la commande publique. Elle a cependant communiqué un règlement intérieur relatif à la passation des marchés publics qui a été adopté par une délibération du conseil municipal en date du 7 octobre 2010. Ce règlement, qui date de près de 15 ans et qui vise des dispositions du code des marchés publics de 2006 n'est absolument plus d'actualité. Aucun document n'est venu prendre en compte les nouvelles dispositions du code de la commande publique adopté en 2019. La commune n'a pas non plus formalisé de fiches de procédures rappelant les grands principes de la commande publique, les règles applicables en matière de seuils ou de partage des responsabilités entre directions sur l'ensemble de la procédure.

La chambre rappelle que si la commune, dont l'essentiel de la commande publique se compose de marchés inférieurs aux seuils de procédure formalisée⁶³, est libre de définir ses propres règles pour la passation de ces marchés (dans le respect des grands principes de la commande publique), cette liberté ne vaut pas absence totale d'organisation de la procédure. Il convient donc de faire délibérer le conseil municipal sur les procédures de publicité et de mise en concurrence retenues pour les marchés conclus selon la procédure adaptée.

Recommandation n° 2. : Formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et faire délibérer le conseil municipal sur celles réalisées sous la forme de procédure adaptée

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué qu'un nouveau règlement de la commande publique sera adopté par le conseil municipal durant le premier semestre 2025. Des fiches de procédures internes seront également rédigées et diffusées et si nécessaire, des formations seront organisées.

Récemment, à la suite du contrôle de la chambre, une note de service du 7 octobre 2024 est venue préciser les procédures à mettre en œuvre pour les achats de fournitures, services et de travaux afin de respecter les principes de la commande publique.

Si cette note est bienvenue, les règles internes ne répondent qu'imparfaitement aux exigences du code de la commande publique. En particulier, celle-ci n'exige la sollicitation de trois devis que pour les commandes dont le montant est supérieur à 5 000 € HT pour les fournitures et services et 10 000 € HT pour les travaux.

La chambre rappelle que la mise en concurrence est requise dès le premier euro, dès lors qu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin, ainsi que le prévoit l'article R. 2122-8 du code de la commande publique. Cette règle apparaît d'autant plus essentielle que l'évaluation du besoin et des montants est très lacunaire au sein de la commune, la conduisant à se soustraire régulièrement aux seuils de procédure applicables (cf. partie ci-après). Par ailleurs, la note susvisée précise que pour les achats d'un montant inférieur à 300 € HT, aucun bon de commande n'est établi. Cette règle contrevient aux dispositions de l'article L. 2342 2 du CGCT qui oblige le maire à tenir une comptabilité d'engagement (voir supra).

La chambre invite la commune à corriger la note de service sur ces points et à accompagner ensuite sa diffusion dans l'ensemble des directions pour renforcer son appropriation.

En réponse, le maire a indiqué que la note sera modifiée pour répondre aux observations de la chambre.

⁶³ Lorsque la valeur estimée du marché est égale ou supérieure aux seuils européens, le marché est passé selon l'une des procédures formalisées suivantes : appel d'offres, procédure avec négociation, dialogue compétitif.

4.1.2 Des actions engagées dans la réorganisation de la fonction achat public

De 2019 à 2024, la commune ne disposait pas d'un service dédié à la commande publique ; l'assistance des services dans la passation et le suivi des marchés était assurée par un agent de catégorie B employé sur un poste de secrétaire, en charge essentiellement de la gestion budgétaire et financière⁶⁴. La commune ne disposait pas non plus de logiciel de commande publique.

À partir de 2024, des actions positives ont été engagées en vue de renforcer la fonction achat. Des recrutements sont intervenus, en l'occurrence celui d'un agent de catégorie A en charge spécifiquement de la commande publique et d'une responsable du service financier. Un outil numérique dédié aux marchés a été acquis, offrant une sécurité juridique dans la rédaction et la passation des marchés, en même temps qu'un nouveau système d'information financier offrant lui aussi plus de fonctionnalités en matière de commande publique. La commune s'est également dotée d'un abonnement lui donnant accès à une veille et une assistance juridique.

Compte tenu du caractère récent de cette réorganisation, ses effets ne sont pas encore mesurables à ce jour. Néanmoins, les éléments relevés ci-après invitent à poursuivre et approfondir la démarche engagée auprès de tous les acteurs concernés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire a confirmé sa volonté de corriger les lacunes en matière de commande publique et de professionnaliser les pratiques de la commune dans un contexte de développement porté par des projets structurants.

4.1.3 L'absence de suivi des marchés et de conservation des pièces

La commune ne dispose pas de tableaux de bord des marchés, comme un tableau de suivi contenant les informations minimales permettant de suivre efficacement les échéances.

La numérotation des marchés n'est ni uniforme, ni exhaustive.

Aussi, tant pour la passation que pour l'exécution des marchés, la commune doit renforcer le suivi de ses marchés et le partager avec les services prescripteurs. Elle doit établir un recensement exhaustif, standardisé et fiable de ses marchés en cours.

Lors du contrôle, la commune a été dans l'incapacité de produire, pour nombre de marchés, certains documents essentiels de procédure, tels que les avis d'appel public à la concurrence, les avis d'attribution, les dossiers de consultation des entreprises, les rapports d'analyse des offres ou encore, les procès-verbaux des commissions d'appels d'offres. Aucun archivage centralisé n'a été réalisé au sein de ses services.

⁶⁴ Sa fiche de poste contient trois lignes sur la commande publique à savoir :

- Assistance et conseil pour les procédures réglementaires de l'achat public
- Élaboration des documents de consultation, pièces administratives, analyse
- Passation de marchés

La chambre lui recommande de constituer des dossiers normalisés pour chaque procédure afin de pouvoir justifier du respect des principes de traçabilité et de transparence des procédures d'achat. Elle rappelle, en outre, que le code de la commande publique a introduit des durées précises de conservation des pièces selon leur nature⁶⁵.

Rappel du droit n° 5 : Procéder à l'archivage des pièces de passation et d'exécution des marchés publics, conformément aux articles R. 2184-12 et R. 2184 13 du code de la commande publique.

Dans sa réponse, le maire a indiqué que des mesures correctrices ont été prises pour répondre aux observations de la chambre. Un protocole d'archivage centralisé a ainsi été instauré et un tableau de bord des marchés mis en place permettant de structurer, centraliser et sécuriser la documentation relative à chaque procédure.

4.1.4 L'absence de recensement des besoins permettant de définir la procédure applicable

L'obligation de définir précisément la nature et l'étendue des besoins, posée à l'article L. 2111-1 du code de la commande publique (CCP), est un moyen d'assurer à la fois la régularité et la performance des procédures d'achat.

La juste évaluation du montant des achats va notamment conditionner la procédure applicable. Tous les besoins, dont la valeur estimée est supérieure à 40 000 € HT (ou 25 000 € HT avant le 1^{er} janvier 2020), doivent notamment faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables à la signature du contrat⁶⁶.

⁶⁵ S'agissant des candidatures, des offres et des documents relatifs à la procédure de passation, la durée de conservation minimale est de cinq ans à compter de la date de signature du marché. S'agissant des pièces constitutives du marché, la durée minimale est également de cinq ans pour les marchés de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique, à compter de la fin de l'exécution du marché.

⁶⁶ Conformément à l'article R. 2122-8 du code précité.

Pour un besoin inférieur à 40 000 € HT (et à 25 000 € avant le 1^{er} janvier 2020), l'article R. 2122-8 du code de la commande publique autorise l'acheteur à passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables. L'acheteur doit néanmoins veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

Pour les marchés de fournitures ou de services, selon l'article R. 2121-6 du CCP, la valeur estimée du besoin doit être déterminée, quel que soit le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes⁶⁷. Pour les prestations récurrentes, qui font généralement l'objet d'un accord-cadre à bons de commande, en aucun cas cette valeur ne s'apprécie au niveau de chaque commande : elle doit tenir compte de la durée totale du marché envisagé, généralement sur quatre ans⁶⁸.

Les achats répétés de faibles montants doivent être ainsi suivis scrupuleusement afin de vérifier qu'au total, leur montant ne dépasse pas les seuils de publicité et de mise en concurrence. Le recensement des besoins sur plusieurs années et le suivi des seuils sont donc essentiels.

La commune a indiqué, lors de l'instruction, n'avoir procédé entre 2019 et 2024 à aucune campagne de recensement des besoins à l'échelle de son territoire. Elle ne dispose pas, non plus, d'une nomenclature des achats permettant de regrouper les dépenses par familles d'achat homogènes. De plus, aucune alerte n'a été programmée dans le logiciel financier, et il n'existe pas de procédure de contrôle interne, ce qui n'a pas permis de garantir le respect des seuils réglementaires.

La commune doit donc procéder à un recueil systématique, annuel, piloté et coordonné de l'expression des besoins par l'ensemble de ses services.

Lors du précédent contrôle de la commune portant sur les années 2009 à 2013, la chambre lui avait déjà recommandé de recenser les segments d'achats et les entreprises pour lesquels les seuils de commande annuels dépassaient 15 000 €, afin de passer les marchés adéquats et se conformer aux dispositions du CCP. La chambre observe que la commune a fait preuve d'immobilisme et n'a opéré aucune des régularisations déjà prescrites en 2014.

<p>Rappel du droit n° 6 : Procéder au calcul de la valeur estimée des besoins de la commune afin de ne pas contourner les seuils de passation des marchés publics conformément aux articles R.2121-1 et suivants du code de la commande publique.</p>
--

Dans sa réponse à la chambre, le maire a indiqué que pour respecter désormais les seuils, un recensement annuel des besoins des services sera réalisé début 2025 pour la préparation du budget et qu'une nomenclature des achats, en cours d'élaboration, sera intégrée dans le logiciel financier.

⁶⁷ Soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'elles constituent une unité fonctionnelle (en ce qu'elles concourent à un même objet). Exemple, l'équipement d'une nouvelle salle de classe constitue une unité fonctionnelle.

⁶⁸ Selon l'article R. 2121-8 du CCP, pour les accords-cadres, la valeur estimée du besoin est déterminée en prenant en compte la valeur maximale estimée de l'ensemble des marchés à passer ou des bons de commande à émettre pendant la durée totale de l'accord-cadre. L'article R. 2125-1 précise que l'accord-cadre a une durée maximale de quatre ans.

4.2 La majorité des prestations de fourniture et services achetées hors marché et sans mise en concurrence

En dépit de l'absence de cartographie des achats et d'un archivage défaillant des pièces de la commande publique, la commune de Ghisonaccia a produit, à la demande de la chambre, une liste des marchés publics passés entre 2019 et 2024. Il en ressort que seules dix procédures formalisées ont été lancées, dont quatre ont été déclarées sans suite, soit en moyenne une procédure par an qui a abouti. De plus, la commune n'a pu communiquer à la chambre toutes les pièces liées à la passation de ces marchés.

4.2.1 Des besoins courants insuffisamment couverts par les marchés conclus

Comme indiqué *supra*, la commune de Ghisonaccia présente un défaut de recensement préalable de ses besoins. Elle ne procède pas à un recueil systématique, annuel, piloté et coordonné de l'expression des besoins par l'ensemble des services municipaux. Nombre d'achats de même nature dépassent pourtant le seuil réglementaire. Sur un échantillon de dépenses examinées, de très nombreuses commandes restent réalisées hors marchés.

En pratique, dans la mesure où la commune ne réalisait pas l'engagement juridique et comptable des dépenses jusqu'en 2024 (voir partie 2.2 .2), la plupart des achats n'ont fait l'objet d'aucun écrit sous forme de bon de commande. Ils ont été effectués directement sur place auprès des fournisseurs, ces derniers transmettant leur facture à la commune pour règlement. Le référent « commande publique », tout comme le service financier, n'ont eu connaissance des commandes passées qu'*a posteriori*, à réception de la facture.

La commune a confirmé, lors de l'instruction, qu'aucun bon de commande n'était formalisé avant 2024 pour les achats de moins de 40 000 €, le premier ayant été établi le 8 janvier 2024. Elle a précisé que des devis ont souvent été demandés par mail, tout en reconnaissant que cette démarche n'était pas systématique. Il en ressort que les prestations étaient commandées auprès des sociétés sans mise en concurrence préalable et sans émission d'un bon de commande valant engagement juridique.

En particulier, la plupart des prestations récurrentes n'ont fait l'objet d'aucune procédure de publicité et de mise en concurrence. La commune a confirmé ne pas disposer de marchés pour les fournitures d'entretien, de petits équipements, les fournitures administratives et scolaires, les carburants ainsi que pour les prestations d'entretien des véhicules.

Le tableau qui suit liste, sans être exhaustif, à partir des comptes associés, des prestations commandées par la commune, susceptibles d'être considérées comme homogènes et qui n'ont pas fait l'objet d'un marché. Si la durée de quatre ans était, comme recommandé, retenue, les montants auraient exigé *a minima* des mesures de publicité et de mise en concurrence et la formalisation d'un contrat.

Tableau n° 12 : Dépenses de fonctionnement effectuées sans mise en concurrence

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
60621 - Combustibles	33 379	41 327	40 061	43 403	49 109	207 278
60622 - Carburants	24 473	20 787	25 887	35 249	34 537	140 933
60631 - Fournitures d'entretien	13 044	15 623	19 173	22 218	27 543	97 601
60632 - Fournitures de petit équipement	26 096	81 838	50 637	68 130	22 150	248 852
6067 - Fournitures scolaires	30 818	20 484	17 898	27 711	18 977	115 888
615221 - Entretien et réparations bâtiments publics	59 595	23 139	43 510	19 950	56 468	202 662
615228 - Entretien et réparations autres bâtiments	515	38 740	12 139	14 175	9 554	75 123
615231 - Entretien et réparations voiries	43 034	9 903	-	-	16 462	69 399
615232 - Entretien et réparations réseaux	8 500	13 962	4 248	15 275	42 748	84 733
61551 - Matériel roulant	30 076	29 565	16 804	35 861	38 917	151 223
6156 - Maintenance	40 389	79 161	76 119	99 633	117 021	412 323

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Par ailleurs, l'article R. 2121-6 du CCP prévoit que les fournitures et services peuvent aussi être considérés comme homogènes lorsqu'ils constituent une unité fonctionnelle, en ce qu'elles concourent à un même objet. Ce mode de computation aurait pu concerner les dépenses imputées sur le compte 6232 « fêtes et cérémonies », qui s'est élevé à un montant nettement supérieur aux seuils de publicité et n'ont pas plus fait l'objet de mise en concurrence.

Tableau n° 13 : Dépenses enregistrées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies »

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
6232 - Fêtes et cérémonies	80 207	34 829	152 918	183 680	184 119	635 754

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

La chambre demande à la commune de lancer dès 2025 l'ensemble des procédures de mise en concurrence exigées par le code de la commande publique, pour l'ensemble des prestations de travaux, de fournitures et de services qui le nécessitent au regard de leur montant.

Dans sa réponse, le maire indique que la commune a fait la liste des procédures de marchés à lancer, qui correspondent précisément aux prestations identifiées par la chambre. Compte-tenu de leur nombre, toutes ne pourront pas être préparées pour 2025 mais seront finalisées sur une période de deux ans, afin d'assurer leur qualité et leur conformité.

4.2.2 Des conventions passées sans mise en concurrence avec des structures d'insertion par l'activité économique

Le code de la commande publique permet aux acheteurs publics de réserver certains marchés ou certains lots d'un même marché à des entreprises adaptées ou à des établissements et services d'aide par le travail. Dans ce cas, l'exécution de ces marchés ou de ces lots doit être effectuée majoritairement par des personnes handicapées ou défavorisées. L'avis de publicité doit mentionner le recours à cette réservation. Néanmoins, cette disposition ne dispense pas d'organiser, entre ces seuls organismes, une procédure de mise en concurrence, qui sera fonction des seuils et respectera les modalités de publicité prévues par le code.

Pour certains de ses besoins en matière de fonctionnement, la commune a passé des conventions avec des entités qui œuvrent pour l'insertion par l'activité économique, mais sans aucune mise en concurrence.

Entre 2019 et 2023, la commune a, ainsi, contractualisé avec une association pour un montant de 171 181,86 €, afin d'assurer des prestations de nettoyage de locaux. Elle a également conclu une convention avec deux autres associations, l'une pour un montant de 118 590 € et l'autre pour un montant de 77 695 €, concernant des prestations, identiques, de divers travaux d'entretien extérieur⁶⁹.

Tableau n° 14 : Commandes passées aux associations

<i>Entités</i>	<i>Objet</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Association X</i>	Nettoyage extérieur		6 800		45 045	25 850
<i>Association Y</i>	Nettoyage extérieur	7 560		26 400	32 670	51 960
<i>Association Z</i>	Nettoyage des locaux	32 595	35 121	28 134	34 646	40 686
TOTAL		40 155	35 121	54 534	67 316	92 646

Source/note : Chambre régionale des comptes d'après le fichier des mandats et des titres du budget principal.

En réponse, le maire estime qu'au cas d'espèce, la mise en concurrence était implicitement respectée dans la mesure où la ville avait contractualisé avec l'ensemble des prestataires présents sur le territoire communal susceptibles de répondre aux besoins. La chambre rappelle donc à la commune les obligations législatives précitées en matière de mise en concurrence, lesquelles ne s'appliquent pas aux seules entreprises présentes sur un territoire donné, la préférence locale contrevenant au principe d'égalité de traitement des candidats.

⁶⁹ Création de pare-feu, ouverture de sentiers de randonnée, débroussaillage de parcelle...

4.2.3 La gestion des temps périscolaires et extrascolaires et des activités éducatives, instructives en direction des familles et enfants, attribuée sans mise en concurrence

Entre 2019 et 2024, différents services ont été confiés au moyen d'une convention à un association loi 1901, « Association Familiale des Rives du Fiumorbu » (AFARIF). Les services concernent :

- Une prestation de service Contrat éducatif Local (CEL) ;
- Un contrat enfance et jeunesse CAF ;
- Un ALSH extra-scolaire.

Pour le fonctionnement de ces services, la commune a mis à disposition gratuitement des locaux et a versé une subvention de fonctionnement d'un montant moyen annuel de 7 000 €. Elle a dans le même temps commandé à l'association des prestations de services pour un montant de plus de 105 000 €, soit un total de 527 147 € sur la période sous revue.

Le choix de l'association s'est fait, là encore, sans publicité ni mise en concurrence préalable. Dans les faits, l'association a donc été sollicitée pour assurer un besoin spécifique de la commune notamment la gestion d'un ALSH. Or, sur la base de ces éléments, cette prestation constitue une prestation de service au sens du code de la commande publique et aurait dû faire l'objet d'une procédure de marché public. Si la durée de quatre ans était retenue, compte tenu du caractère homogène et récurrent de la prestation, les montants en cause auraient même exigé une procédure formalisée dans le respect des termes de l'article R. 2124-1 du code de la commande publique.

Dans sa réponse, le maire a indiqué qu'une procédure de délégation de service public sera lancée en 2025 pour la gestion des temps périscolaires et extrascolaires.

4.3 Des manquements importants aux obligations liées à la passation des marchés

De manière générale, pour les achats ayant fait l'objet d'un marché, les procédures de mise en concurrence ont été entachées de nombreux manquements aux règles de la commande publique. Si la commune n'a signalé aucun contentieux, la chambre a relevé de nombreux échanges avec les services en charge du contrôle de légalité de la préfecture signalant des irrégularités majeures dans la passation des marchés.

À titre d'exemple, en 2023, la commune a attribué et notifié les marchés de travaux dans le cadre d'une opération de construction de bureaux dans le bâtiment de la poste de Ghisonaccia. La transmission des marchés aux services du contrôle de légalité a conduit le maire, face à des irrégularités substantielles conduisant le préfet à demander le retrait des marchés, à résilier ces derniers et à payer les indemnités subséquentes s'élevant à près de 18 000 €. Les services de l'Etat avaient notamment relevé une inégalité de traitement des candidats à travers la méthode de notation des offres, la prise en compte d'offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus, ainsi qu'une analyse des offres qui ne s'est pas faite selon les critères et sous-critères énoncés dans le règlement de consultation, conduisant à une notation approximative du critère relatif à la valeur technique.

En 2013, la commune s'est engagée dans un projet de construction d'un complexe sportif sur un terrain de près de neuf hectares. À la suite de divers aléas et retards pris dans le lancement du chantier nécessitant notamment le dépôt d'un nouveau permis d'aménager (études archéologiques et environnementales), ce n'est qu'en octobre 2023 soit 10 ans après la décision de construire, que les premiers marchés de travaux ont été notifiés aux entreprises.

L'examen de ces marchés, intervenus après une première procédure classée sans suite pour motif d'intérêt général, motivée par l'inflation des matériaux, a révélé plusieurs irrégularités⁷⁰ dans la procédure de passation, dont des difficultés liées à la transmission des marchés aux services du contrôle de légalité.

Par ailleurs, plus généralement, une proportion significative de procédures a été déclarée sans suite. La chambre rappelle à la commune qu'elle ne peut déclarer sans suite une procédure que dans des cas très précis. Les articles R. 2185-1 et R. 2185-2 du code de la commande publique imposent à l'acheteur d'informer, dans les plus brefs délais, les soumissionnaires des raisons de sa décision. Ces motifs doivent être énoncés de façon non équivoque et ne doivent pas traduire une faute ou des carences de l'administration. Or, nombre de consultations ont été déclarées sans suite par la commune au motif que le projet devait être modifié. Cette motivation, qui démontre une mauvaise définition du besoin, n'est pas un motif d'intérêt général⁷¹.

Face au constat que nombre de procédures n'enregistrent qu'une seule offre par lot, la commune n'a pas été en mesure de communiquer à la chambre les avis de publicité permettant d'apprécier la régularité de la mise en concurrence, en particulier le délai laissé aux entreprises pour remettre une offre, ainsi que les supports de publication.

De fait, pour les marchés de gros œuvre et maçonnerie, qui représentent les lots les plus importants, la plupart des contrats se partagent entre les deux mêmes titulaires sur toute la période sous contrôle.

⁷⁰ Des offres ont été retenues alors que des pièces nécessaires à l'information de l'acheteur, n'ont pas été communiquées (mémoire technique du co-traitant, moyens matériels et humains dédiés au projet) et étaient de nature à rendre l'offre du candidat irrégulière ou a minima à régulariser. Cette absence était un motif suffisant pour rejeter l'offre reçue. Par ailleurs, un sous-critère de la valeur technique sans lien avec l'objet du marché et donc irrégulier est venu entacher d'illégalité la procédure de notation des offres. Sur d'autres lots, il a été relevé des régularisations intervenues sans mention dans le procès-verbal de la commission d'appels d'offres et l'absence de mise en œuvre d'une procédure d'offre anormalement basse pourtant justifiée par l'écart substantiel avec l'estimation de la maîtrise d'œuvre.

⁷¹ La décision ainsi motivée est de nature à engager la responsabilité pour faute de l'administration. Cf. [CAA de Marseille, 6ème chambre, 25/10/2021, 19MA02455, Inédit au recueil Lebon.](#)

Dans sa réponse, le maire fait valoir que ces attributions refléteraient la situation locale, ainsi que les capacités techniques et financières des titulaires concernés.

La chambre recommande vivement à la commune, afin de susciter une plus large concurrence, de :

- Publier, même en deçà des seuils obligatoires, les avis de publicité au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et dans des journaux spécialisés correspondant au secteur économique concerné par le besoin. La publicité faite sur de multiples supports assure une plus grande visibilité et est susceptible d'atteindre un plus grand nombre d'opérateurs, alors incités à déposer une offre.
- Convier systématiquement à ses commissions d'appels d'offres le représentant de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).
- Effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis, informer les opérateurs économiques du projet dans les conditions prévues à l'article R. 2111-1 du code de la commande publique.

En réponse, le maire indique qu'afin de garantir une mise en concurrence plus large et transparente à l'avenir, la commune s'engage à analyser le tissu économique local, à porter une attention particulière aux critères de jugement des offres et à élargir les supports de publicité.

4.4 Un défaut de transparence dans l'attribution des marchés

4.4.1 L'absence de collégialité pour l'attribution des marchés

Une commission d'appel d'offres a été régulièrement constituée par délibération du 23 mai 2020. Elle est chargée d'attribuer les marchés dont les montants sont supérieurs aux seuils européens et qui sont passés selon une procédure formalisée.

La chambre a demandé communication des procès-verbaux des réunions de la commission d'appel d'offres. Seuls ceux concernant les réunions concernant l'opération de construction du complexe sportif ont été remis. La commune a par ailleurs indiqué ne pas avoir retrouvé les procès-verbaux de la commission d'appel d'offres concernant la fourniture de repas pour le service de restauration scolaire⁷².

⁷² N°2020-07 – Fournitures repas service de restauration scolaire.
N°2023-03 Fournitures repas restaurant scolaire.

Pour les marchés dont l'estimation se situe en dessous des seuils des procédures formalisées⁷³, le règlement intérieur de la commune de 2010 mentionné *supra* avait institué une commission des marchés *ad hoc* amenée à se prononcer sur le choix des entreprises. Cette commission avait pour objectif de rendre collégiale la décision d'attribution du marché. Présidée par le maire, elle devait être composée d'un adjoint au maire et d'un conseiller municipal et « *si le maire le juge nécessaire, au vu de l'importance du marché à attribuer, d'autres membres du conseil municipal* ».

Or, suite aux élections intervenues en 2014 et 2020, aucune nouvelle commission *ad hoc* n'a été constituée.

Il en résulte que tous les marchés passés selon la procédure adaptée, c'est à dire la quasi-totalité des marchés passés par la commune, sont attribués par le maire sans aucune consultation préalable, ce qui est néanmoins permis par les textes. En revanche, le maire se doit d'informer le conseil municipal des marchés qu'il a attribués sur la base de la délégation consentie (cf. *infra*).

Dans sa réponse à la chambre, le maire s'engage à réactiver dès 2025 une commission *ad hoc* pour les marchés publics en dessous du seuil des procédures formalisées, et qui serait mobilisée pour les projets structurants de la ville.

4.4.2 L'absence de compte-rendu au conseil municipal des décisions prises par le maire en matière de marchés publics

Le conseil municipal a une compétence générale de droit commun pour régler par ses délibérations les affaires de la commune. Il peut néanmoins déléguer au maire un certain nombre d'attributions limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT.

À Ghisonaccia, le maire bénéficie d'une large délégation en matière de marchés publics : une délibération du 23 mai 2020 lui permet de « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ». La délégation ne limite pas en montant l'autorisation accordée.

Ainsi, seul le maire a le pouvoir de viser et de signer les bons de commande et les marchés publics pour tous les budgets, et ce, quel que soit le montant.

En contrepartie des délégations qui lui sont consenties, en vertu des dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal.

Or, la chambre observe que les procès-verbaux du conseil municipal de 2018 à 2023 ne mentionnent pas de décisions prises par le maire en matière de commande publique. L'information du conseil municipal prévue par l'article L. 2122-22 du CGCT n'est donc pas exhaustive.

⁷³ soit à la date d'adoption du règlement, 193 000 € HT pour les fournitures et services et 4 845 000 € pour les travaux.

La chambre rappelle l'obligation du maire de rendre formellement compte à son conseil municipal de toutes les décisions prises sur délégation de ce dernier.

Rappel du droit n° 7 : Rendre compte au conseil municipal de toutes les décisions prises par le maire en matière de marchés publics en vertu de la délégation que le conseil lui a accordée, conformément à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse, le maire reconnaît qu'aucune décision formelle concernant les marchés publics n'a été portée à la connaissance du conseil municipal entre 2018 et 2023, malgré les obligations prévues par le CGCT. Toutefois, il indique que depuis novembre 2024, un processus a été mis en place pour informer le conseil municipal de ses décisions.

4.4.3 L'absence de publication des données essentielles

Les dispositions de l'article R. 2132-2 du code de la commande publique imposent la création d'un profil acheteur et la publication sur celui-ci des marchés dont la valeur est supérieure ou égale à 40 000 € HT (ou 25 000 € avant le 1er janvier 2020).

Depuis le 1^{er} janvier 2024, cette démarche d'ouverture des données, gage de transparence, a été renforcée et davantage normée : les données essentielles des marchés notifiés en 2024 doivent désormais, selon une liste précise, être publiées sur le portail national des données ouvertes⁷⁴.

La commune ne respecte pas cette prescription de publication annuelle. La liste des marchés passés n'est notamment pas accessible sur son site internet.

La chambre lui rappelle donc son obligation de publier les données essentielles relatives aux marchés publics selon les dispositions applicables.

Rappel du droit n° 8 : Procéder à la publication des données essentielles relatives aux marchés publics conformément à l'article R. 2196-1 du code de la commande publique

Dans sa réponse, le maire indique que depuis 2024, la commune publie les données essentielles relatives aux marchés notifiés sur le portail national des données ouvertes. Pour renforcer la transparence, il s'engage à rendre accessible, au cours de l'année 2025, ces données sur la page internet de la collectivité.

⁷⁴ Article R. 2196-1 du code de la commande publique. Les données sont listées par l'arrêté du 22 décembre 2022 relatif aux données essentielles des marchés publics.

4.5 L'examen d'une opération d'investissement : la construction de la crèche et du centre de loisirs sans hébergement

Le 31 janvier 2024, la commune a inauguré un bâtiment accueillant une crèche et un centre de loisirs sans hébergement (CLSH), en réponse à la forte demande des familles pour l'obtention d'un mode de garde collectif et au regard de l'exiguïté des locaux existants. La crèche ouverte en septembre 2023, dotée d'une capacité de 43 places, est destinée à l'accueil d'enfants de trois mois à quatre ans. L'opération a fait suite à une décision du conseil municipal du 25 mai 2018, intervenue près d'un an après la notification du marché de maîtrise d'œuvre, alors qu'elle aurait dû lui être préalable.

Ce projet d'une superficie utile de 1100m², dont 700 m² pour la crèche, était évalué à 2 450 000 € HT, dont 1 800 000 € HT pour les travaux.

4.5.1 Une définition approximative du besoin générant des surcoûts

La délibération susvisée a fixé le coût du projet à 2 450 000 € HT.

Pour financer cette opération, la ville s'est fondée sur un plan de financement très favorable, ne lui laissant un reste-à-charge que de 20 % par rapport au coût final, l'Etat et la collectivité de Corse prenant à leur compte 80 % du financement soit 980 000 € HT chacun.

Un marché de « maîtrise d'œuvre » a été passé avec un groupement solidaire de maîtrise d'œuvre. Dans le marché notifié le 24 août 2017, le coût prévisionnel des travaux s'élevait initialement à 1 800 000 € HT et le taux de rémunération est fixé à 8 % de ce dernier.

Le 12 décembre 2018, un avenant est passé au marché de maîtrise d'œuvre pour arrêter l'estimation des travaux de construction de la nouvelle structure (au stade de l'avant-projet détaillé) à hauteur de 2 287 925 €HT, soit une hausse de plus de 27 %. Le conseil municipal n'a pas été informé de l'accroissement de cette enveloppe.

Ainsi, avant même le démarrage des travaux, l'enveloppe financière allouée aux travaux est passée de 1,8 M€ à 2,3 M€ en raison de :

- a) La reconstitution du sol, suite aux conclusions de l'étude géotechnique faisant apparaître une qualité de sol incompatible avec la réalisation de fondations du bâtiment ;
- b) L'augmentation de superficie de certaines zones, après consultation des services de la petite enfance.

Ces travaux, qui ont eu également des incidences sur la rémunération de la maîtrise d'œuvre, reflètent une mauvaise définition du besoin et des études de sol préalables insuffisantes.

4.5.2 Des irrégularités dans la passation des marchés de travaux

La commune a fait le choix de lancer une procédure adaptée en application des articles L.2123-1 et R.2123-1-1 du code de la commande publique. Un avis d'appel public à la concurrence a été publié le 14 décembre 2018 sur son profil d'acheteur et dans un journal d'annonces légales (« Le petit bastiais »), avec une date limite de réception des offres fixée au 31 janvier 2019.

S'il est évident que le choix du support de publicité est fonction du montant du marché public, il doit aussi être adapté à l'objet, à la nature, à la complexité, au degré de concurrence entre les entreprises concernées et assurer une audience suffisante. La publicité choisie doit garantir l'efficacité de l'achat, c'est-à-dire être à même de susciter la concurrence optimale. La chambre considère qu'en l'espèce, pour une opération de travaux de plus de 2 M€, la publicité méritait d'être élargie.

Sans avoir donné lieu à contentieux, l'attribution des marchés de travaux appelle les observations suivantes.

Les travaux ont été décomposés en 9 lots et les critères de jugement des offres retenus étaient le prix des prestations pour 40 % et la valeur technique de l'offre pour 60 %, sans que cette dernière soit décomposée en sous-critères.

La valeur technique a été examinée dans les rapports d'analyse des offres à travers plusieurs aspects que sont les moyens humains et matériels, la compréhension du projet, les moyens mis en œuvre pour garantir la santé et la sécurité du chantier, la gestion des déchets, le respect des délais et la qualité des prestations.

S'agissant de marchés de travaux dont les prestations ont été définies par une équipe de maîtrise d'œuvre, la pondération du critère « valeur technique » à hauteur de 60 % est élevée puisque les offres des entreprises doivent répondre en tous points aux prescriptions des cahiers des clauses techniques particulières.

Sur les 9 lots, 4 ont été attribués, un lot a été déclaré infructueux et 4 ont fait l'objet de négociations avec les soumissionnaires.

Les rapports d'analyse des offres ne contiennent aucune mention des négociations menées avec les entreprises. La négociation s'est en fait résumée en une simple phase de dialogue sur le volet technique de l'offre, dont l'objectif était d'obtenir des confirmations sur des points techniques.

Par ailleurs, un lot a été attribué à une entreprise pourtant classée deuxième par la maîtrise d'œuvre, ayant proposé une offre plus onéreuse et techniquement moins bien notée. Interrogée sur ce point, la commune a indiqué que l'entreprise classée première n'avait pas fourni l'ensemble des attestations administratives obligatoires (attestations fiscales et sociales), malgré une demande formelle envoyée le 14 janvier 2020 et que le marché a donc été attribué à l'entreprise classée deuxième.

Au final, les marchés de travaux ont été attribués comme suit :

Tableau n° 15 : Liste des marchés, avenants et marchés complémentaires de travaux

N° lot	Objet	Montant attribué HT	Montant des avenants HT	Montant total HT
1	Terrassements VRD Gros œuvre	817 957	149 711	967 668
2	Couverture bis charpente	189 988	26 429	216 417
3	Pergolas parement bois	74 580	7 277	81 857
4	Menuiseries intérieures extérieures	258 110	30 474	288 585
5	Ouvrages plâtre	180 595	33 159	213 753
6	Revêtement de sols et faïence	134 933	2 015	136 948
7	Peinture	31 951		31 951
8	Electricité CFO CFA SSI	156 145		156 145
9	Plomberie	214 765	13 567	228 332
	Total	2 059 024	262 632	2 321 656

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la commune.

La procédure a exclu *de facto* la commission d'appel d'offres, qui aurait pu être utilement convoquée pour émettre un avis, avant attribution des marchés par le pouvoir adjudicateur, eu égard au montant de l'opération.

Les marchés, avenants compris, qui auront donc connu une hausse globale de 12,7 % de leurs coûts, soit un montant final de 2,3 M€ HT, ont, de même, été attribués par le maire sans que le conseil municipal en ait été informé.

4.5.3 La hausse de 40 % de l'enveloppe financière

Suite à la découverte de pollution des sous-sols et à l'étude géothermique qui s'en est suivie, des travaux complémentaires, chiffrés à presque 550 000 € en décembre 2020, ont été réalisés.

Par ailleurs, des modifications des plans (bibronnerie — cuisine — cloison — plan de change) ont également entraîné des coûts supplémentaires.

Le montant final concernant la construction de la crèche est de 3 776 002 € TTC, soit une augmentation de l'enveloppe initiale de plus de 40 % et une prise en charge par la commune plus importante que celle présentée au conseil municipal.

Ces constats mettent en exergue une carence dans la phase de programmation, qui vise à réunir l'ensemble des conditions nécessaires à la réalisation d'un projet maîtrisé.

Au final, la réception du chantier est intervenue en juin 2023, soit plus de six ans ⁷⁵ après la décision du conseil municipal. Après avoir accueilli 34 enfants au 1^{er} septembre 2023, l'activité de la crèche est aujourd'hui à son maximum, avec 43 enfants inscrits.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Ghisonaccia ne s'est pas dotée des outils fondamentaux pour assurer le suivi de ses achats publics – et, par conséquent, respecter les seuils de formalisation – ou la traçabilité de ses marchés, notamment en matière d'analyse des offres et d'archivage des pièces contractuelles.

Des atteintes aux règles de la commande publique, en particulier en matière de publicité et de mise en concurrence, constituent des irrégularités et des défaillances de gestion pour lesquelles la chambre émet plusieurs recommandations. La commune s'est également dispensée de procédures de mise en concurrence et de publicité pour nombre d'achats qui y étaient pourtant soumis.

Plus globalement, la commune devra renforcer ses outils et procédures en matière de commande publique, en consolidant son organisation « achat ».

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le maire reconnaît les lacunes identifiées par la chambre et indique que la commune poursuivra les efforts entrepris en 2024 pour améliorer la gestion et la transparence des marchés publics.

⁷⁵ La durée globale prévisionnelle d'exécution du marché de maîtrise d'œuvre notifié en mai 2017 était fixée à 30 mois.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution des impôts directs locaux.....	51
Annexe n° 2. Liste des principaux investissements (budget principal).....	52
Annexe n° 3. Prospective pluriannuelle de fonctionnement détaillée.....	54
Annexe n° 4. Prospective pluriannuelle d'investissements.....	56
Annexe n° 5. Performances financières du budget assainissement.....	57

Annexe n° 1. Évolution des impôts directs locaux

<i>Impôts directs locaux</i>		2019	2020	2021	2022	2023
<i>Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties</i>	Bases	5 209 649	5 347 037	5 236 872	5 510 574	6 173 913
	Taux	3,58 %	3,58 %	16,48 %	16,48 %	16,48 %
	Produits en €	186 505	191 424	863 037	908 143	1 017 461
<i>Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties</i>	Bases	15 642	19 768	19 614	22 498	28 631
	Taux	36,20 %	36,20 %	36,20 %	36,20 %	36,20 %
	Produits en €	5 662	7 156	7 100	8 144	10 364
<i>Taxe d'Habitation sur les résidences principales et secondaires</i>	Bases	5 786 465	5 923 670		1 362 176	1 555 876
	Taux	16,04 %	16,04 %		16,04 %	16,04 %
	Produits en €	928 149	950 157	203 452	218 493	249 563
	Effet du coefficient correcteur			226 936	239 374	268 275
<i>Cotisation Foncière des Entreprises</i>	Bases	1 304 240	1 326 088	1 273 468	1 285 605	1 405 985
	Taux	8,16 %	8,16 %	8,16 %	8,16 %	8,16 %
	Produits en €	106 426	108 209	103 915	104 905	114 728
<i>Total</i>		1 226 743	1 256 945	1 404 440	1 479 059	1 660 391

Source/note : Chambre régionale des comptes d'après les états de notification délivrés par la Direction Départementale des Finances Publiques.

Annexe n° 2. Liste des principaux investissements (budget principal)

<i>n°</i>	Opération budgétaire	Opération	État d'avancement	Coût réalisation HT
19	GROUPE SCOLAIRE	Numérisation des écoles	réalisé	92 958,00 €
21	BÂTIMENTS COMMUNAUX - MAINTENANCE	Fourniture et pose d'un bâtiment modulaire à usage scolaire	réalisé	76 510,00 €
21	BÂTIMENTS COMMUNAUX - MAINTENANCE	VIDÉOSURVEILLANCE		39 370,42 €
22	VRD- ÉCLAIRAGE PUBLIC-VOIRIE	Travaux courants du réseau routier communal	réalisé	557 023,50 €
22	VRD- ÉCLAIRAGE PUBLIC-VOIRIE	Travaux de rénovation et amélioration des performances énergétiques des installations d'éclairage public	réalisé	339 620,00 €
22	VRD- ÉCLAIRAGE PUBLIC-VOIRIE	Rénovation de la rue St Michel/ Concorde	réalisé	329 189,86 €
37	ACQUISITION DE MATÉRIEL	Acquisition d'une balayeuse	réalisé	188 856,00 €
37	ACQUISITION DE MATÉRIEL	Acquisition camion nacelle	réalisé	23 900,00 €
46	COMPLEXE SPORTIF ROUTE DE LA MER		en cours	921 002,47 €
49	CASERNE SAPEURS POMPIERS	Extension centre de secours	réalisé	367 719,45 €
50	NOUVEAU CIMETIÈRE	Nouveau cimetière route de Ghisoni	réalisé	593 967,30 €
53	BÂTIMENT ADMINISTRATIF RUE SAINT MICHEL		lancé	

<i>n°</i>	Opération budgétaire	Opération	État d'avancement	Coût réalisation HT
55	CRÈCHE MULTI ACCUEIL ET CLSH		réalisé	3 692 134,24 €
56	CRÉATION JARDIN PARTAGE		réalisé	21 296,66 €
58	RÉSEAUX EAUX PLUVIALES ET VOIRIES (gifi)		réalisé	1 405 697,67 €
60	CONSTRUCTION NOUVEAU GROUPE SCOLAIRE		lancé	
65	ACQUISITIONS FONCIÈRES	Acquisition Casa Romani	réalisé	293 800,00 €
66	RÉSIDENCE SENIORS		lancé	24 063,88 €
67	FICHE 9 ET 14 PLUVIAL		en cours	7 536,00 €
68	RÉNOVATION ET DIAGNOSTIC BÂTIMENTS COMMUNAUX	Rénovation Bâtiment Donsimoni	réalisé	145 678,80 €
70	PLU ET ÉTUDES DIVERSES			
71	ADRESSAGE		en cours	
73	DIAGNOSTIC ÉNERGÉTIQUE BAT. COMMUNAUX			
74	DÉMOLITION DÉSAMANTAGE CRÈCHE ET CERVETTI	Démolition et Désamiantage	en cours	75 212,39 €
75	PLAN GUIDE	Étude plan guide du centre bourg	En cours	29 536,50 €
	LOGICIEL PORTAIL FAMILLE (crèche, cantine)		réalisé	14 077,59 €
	MARCHE DE VÉGÉTALISATION		en cours	9 488,97 €

Source : données transmises par la commune.

Annexe n° 3. Prospective pluriannuelle de fonctionnement détaillée

	2023	2024	2025	2026	2027	Indications / hypothèses de travail
<i>Ressources fiscales propres</i>	2 285 769	1 954 199	2 080 068	2 129 053	2 179 231	État du consommé estimé au 31/12/2024 – puis à compter 2025 : pour impôts directs locaux : + 2,5 %/an + 80 000 € (majoration THRS) Pour les autres taxes : + 1,5 %/an
+ <i>Fiscalité reversée</i>	139 515	559 561	507 848	516 342	525 048	Compensation CVAE : montant perçu en 2024 puis + 2,5 % /an FPIC : montant notifié 2024 puis 50 000 €/an - FNGIR figé 2024
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	2 425 284	2 513 760	2 587 916	2 645 395	2 704 279	
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	555 338	620 567	636 082	647 710	659 566	État du consommé estimé au 31/12/2024 - puis + 2,5 %/an pour ventes, produits des services et + 1,5 % /an pour les revenus locatifs
+ <i>Ressources institutionnelles</i>	1 669 200	1 804 661	1 976 109	2 002 395	2 029 894	DGF figée 2024. FCTVA : BP 2024 puis + 10 %/an. Autres participations : moyenne années précédentes puis 10 %/an. Compensation autres que DCRTP : 2 % par an. Participations CAF : montants notifiés en 2024 et 2025, puis 5 %/an.
+ <i>Production immobilisée, travaux régie</i>	30 688	57 612	58 764	59 940	61 138	En 2024 : moyenne de 2019 à 2023, puis 2 %/an
= <i>Produits de gestion</i>	4 680 510	4 996 600	5 258 871	5 355 440	5 454 877	

	2023	2024	2025	2026	2027	Indications / hypothèses de travail
Charges à caractère général	1 675 859	1 748 773	1 792 492	1 837 304	1 883 237	Total mandaté et engagé au 11/12/2024 - puis + 2,5 % /an (inflation)
+ Charges de personnel	1 579 562	2 159 000	2 202 180	2 246 224	2 291 148	État du consommé estimé au 31/12/2024 - puis + 2 % /an (évolution annuelle moyenne observée les années précédentes)
+ Subventions de fonctionnement versées (CCAS, associations)	185 700	144 400	145 844	147 302	148 775	État du consommé estimé au 31/12/2024 - puis + 1 % /an
+ Autres charges de gestion (indemnités élus et autres)	145 827	168 167	169 849	171 547	173 263	État du consommé estimé au 31/12/2024 - puis + 1 % /an
= Charges de gestion	3 586 948	4 220 340	4 310 365	4 402 377	4 496 423	

	2023	2024	2025	2026	2027	
Produits réels de fonctionnement	4 680 510	4 996 600	5 258 871	5 355 441	5 454 877	
Charges réelles de fonctionnement	3 586 949	4 220 340	4 310 365	4 402 378	4 496 423	
Excédent brut de fonctionnement	1 093 561	776 260	948 506	953 063	958 454	
Résultat financier négatif	- 75 596	- 75 971	- 75 971	- 75 971	- 75 971	Intérêts de la dette : moyenne 19-23 figée.
Capacité d'autofinancement brute	1 017 965	700 289	872 535	877 092	882 483	

Source : Chambre régionale des comptes à partir des documents transmis et des hypothèses partagées avec la commune.

Annexe n° 4. Prospective pluriannuelle d'investissements

Tableau n° 16 : Détails des opérations en AP/CP (en euro)

Opération	Montant total du projet	CP 2024	CP 2025	CP 2026	CP 2027	CP 2028
<i>Complexe sportif</i>	8 398 500	4 723 733	3 674 767			
<i>Calibrage du réseau pluvial</i>	2 332 000	1 250 000	1 082 000			
<i>Construction école maternelle</i>	5 739 778		573 978	2 582 900	2 582 900	
<i>Bâtiment administratif</i>	7 054 834		705 483	3 174 675	3 174 675	
<i>Résidence autonomie</i>	4 620 000			462 000	2 079 000	2 079 000
<i>Projet alimentaire territorial</i>	340 560	9 000	300 000	31 560		
Total	28 485 672	5 982 733	6 336 228	6 251 135	7 836 575	2 079 000

Source : Chambre régionale des comptes à partir des délibérations et des hypothèses transmises par la commune.

Annexe n° 5. Performances financières du budget assainissement

(en €)	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Chiffre d'affaires	105 000	19 500	4 000	8 500	4 500	28 300
+ redevances versées par le prestataire	81 577	66 344	54 822	15 882*	56 240	54 973
= Ressources d'exploitation	186 577	85 844	58 822	24 382	60 740	83 273
= Produit total	186 577	85 844	58 822	24 382	60 740	83 273
- Consommations intermédiaires	1 500	1 724	2 736	23 313	3 833	0
= Valeur ajoutée	185 077	84 120	56 086	1 069	56 907	76 652
- Charges de personnel	0	0	0	0	0	0
+ Subvention d'exploitation	27 007	15 031	7 729	0	0	9 953
+ Autres produits d'exploitation	0	0	0	29 256*	0	
= Excédent brut d'exploitation	212 084	99 151	63 815	30 325	56 907	92 456
<i>En % du produit total</i>	<i>113,67 %</i>	<i>115,50 %</i>	<i>108,49 %</i>	<i>124,37 %</i>	<i>93,69 %</i>	<i>111,14 %</i>
+/- Résultat financier	- 7 300	- 7 097	- 9 181	- 9 135	- 9 892	- 8 521
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	- 2 000	- 35 500	- 1 500	0	0	- 7 800
= CAF brute	202 784	56 554	53 134	21 190	47 015	76 135
<i>En % du produit total</i>	<i>108,69 %</i>	<i>65,88 %</i>	<i>90,33 %</i>	<i>86,91 %</i>	<i>77,40 %</i>	<i>85,84 %</i>

* Montant sous-évalué, car une partie de la redevance versée par le prestataire a été imputée par erreur sur le compte 752 (revenus immeubles dans les « autres produits d'exploitation »).

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

RÉPONSE DE M. FRANCIS GIUDICI

ORDONNATEUR



ENREGISTRE LE

26 FEV. 2025 /17

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE

Ghisonaccia, le 24 février 2025

Le Maire de Ghisonaccia

A

Monsieur le Président
Chambre Régionale des comptes de Corse
Quartier de l'Annonciade
CS 60305
20297 BASTIA CEDEX

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE
ENREGISTRE LE

26 FEV. 2025 /25

GREFFE

N° de courrier : SG/ DD – 2025 - 51
Réf : contrôle n°2024-000644/25/n°A02

Monsieur le Président,

Je vous prie de trouver ci-joint les observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Ghisonaccia.

Concernant le rappel du droit n°1 :

Depuis octobre 2024, le site internet est opérationnel pour rendre accessible au public l'ensemble des délibérations en version dématérialisée. Rappelons tout de même que ces délibérations en version papier sont classées, organisées et accessibles au public sur simple demande.

Dès le vote 2025, les documents budgétaires seront également consultables via le site, accompagné d'une note brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, conformément à l'Article L.2313-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Concernant le rappel du droit n°2 :

Le R.O.B qui sera présenté en mars 2025 au Conseil Municipal, tiendra compte des orientations de la chambre :

- En matière d'investissement, les engagements pluriannuels seront évoqués.
- Une prospective de la situation financière sera initiée, notamment en reprenant le travail amorcé avec la chambre.

Enfin, pour essayer d'estimer au mieux les dépenses d'investissement qui ont un taux d'exécution trop faible, ce que nous concevons et en sommes les 1^{ers} à déplorer, la Commune a fait le choix dès le budget 2024, de procéder à des AP-CP sur 2 projets. Nous poursuivons cette démarche pour le budget 2025 avec 5 AP-CP.

Nous souhaitons tout de même préciser que ce taux d'exécution des dépenses d'investissement est très souvent indépendant de notre volonté.

MAIRIE DE GHISONACCIA - Place de l'hôtel de ville – 20240 GHISONACCIA –
Merria D'A GHISONACCIA - Piazza di a casa cumuna – 20240 GHISONACCIA –
TEL : 04.95.56.15.10 - e mail : mairie@ghisonaccia.corsica - www.ghisonaccia.eu - www.ghisonaccia.eu

En effet, comme le souligne le rapport de la chambre, il ne s'agit pas de problème de financement puisque la capacité d'autofinancement de la Commune est suffisante pour réaliser les travaux prévus et faire face aux délais de versement des subventions attendues (Etat et Collectivité de Corse), qui s'allongent de plus en plus.

En revanche, nous sommes confrontés :

- **A des contraintes administratives et réglementaires**, qui sont de plus en plus longues, complexes et en constante évolution.
Exemple : les délais d'instruction des autorisations, tels que les études d'impact environnemental ou les compléments d'études qui sont demandés.
Ces modifications réglementaires impliquent des réajustements techniques, retardant les projets.
- **Aux délais liés aux marchés publics**. En effet, n'ayant pas l'ingénierie en interne, nous avons souvent eu recours à des maîtres d'œuvres ou des bureaux d'études, qui ne respectent pas les délais et tardent à nous remettre les DCE, les analyses des offres, ... Certaines procédures ont pu prendre plusieurs mois avant que le chantier ne débute.
- **A des contraintes techniques et imprévus**. A plusieurs reprises nous avons été confrontés à des problèmes dans la conception du projet. En effet, les études sollicitées par les bureaux d'études sont parfois insuffisantes et des erreurs techniques conduisent parfois à reprendre le projet.

La découverte d'imprévus a conduit également à retarder le démarrage des travaux.

Exemple : problème géotechniques (crèche), fouilles archéologiques (complexe sportif), pollution des sols (crèche), découverte de câbles EDF (pluvial), ...

- **Aux difficultés à coordonner les différents acteurs et corps de métier**. Trop souvent nous sommes tributaires de l'intervention d'autres maîtres d'ouvrages qui ont leurs propres délais et leurs propres règles de commande publique.

Exemples :

- *le SIEEPHC qui a mis presque 2 ans pour effectuer les travaux qui lui étaient impartis concernant la rénovation de la rue du Concorde alors que les travaux étaient prévus sur 6 mois (planning arrêté avec le Directeur du SIEEPHC).*
- *EDF qui tarde à déplacer son câble dans le cadre des travaux du pluvial (câble installé entre la réalisation de l'étude et le démarrage des travaux).*
- *ORANGE et l'Office Hydraulique, dans le cadre du pluvial qui peinent à se mettre autour de la table pour l'organisation des travaux.*

Pour tous ces exemples, le rétroplanning des travaux était établi avec les différents maîtres d'ouvrages, qui n'ont pas respecté les délais.

En conclusion, même si un projet est budgété, son exécution dépend d'un parcours administratif lourd, indépendant de notre volonté, qui allonge souvent les délais de réalisation, bien au-delà des prévisions initiales.

C'est pourquoi, trop tributaire des intervenants extérieurs, nous avons fait le choix dès le début de l'année 2024, de recruter un agent de catégorie A pour la commande publique afin de palier en partie aux difficultés rencontrées.

Concernant l'emprunt p31

Au regard du programme d'investissement ambitieux, programmé sur la période 2024-2027, la chambre précise que le recours à l'emprunt est favorable actuellement à la Commune, au regard de sa capacité de désendettement actuel.

Dans notre précédente réponse, nous précisons que l'étude d'un emprunt était en cours. Aujourd'hui cette étude est quasi finalisée.

Il est envisagé pour l'année 2025, de contracter auprès de la banque des territoires 2 emprunts à taux variable, indexé sur le livret A :

- Pour les travaux du pluvial – 964.400 € sur 40 ans à 2,80% (livret A + 0,4%)
- Pour le complexe sportif – 1.000.000 € sur 35 ans à 3% (livret A + 0,6%)

Concernant la commande publique

La Commune prend pleinement acte des observations formulées par la chambre concernant la gestion des marchés publics. Elle reconnaît que certaines insuffisances ont été relevées, notamment en matière de formalisation des procédures, de mise en concurrence et de suivi des marchés.

Non pas dans une volonté de se dédouaner, nous souhaiterions préciser que la Commune a connu, ces dernières années, un développement rapide, impliquant la mise en œuvre de projets ambitieux pour répondre aux besoins croissants de la population.

Cette dynamique s'est accompagnée d'une augmentation significative du volume des marchés publics, alors même que la Commune ne disposait pas d'ingénierie en interne. Longtemps composée de 4 personnes au service administratif, puis 5 dès 2020, elle décide dès 2023 de prendre certaines mesures afin de mieux se structurer, mais rencontre des difficultés à recruter du personnel compétent, notamment dans le domaine de la commande publique et des conduites d'opérations... (seuls 2 candidats ayant une expérience professionnelle ont déposé leur candidature).

Face à ces contraintes, la Commune a fait appel et c'est toujours le cas aujourd'hui, à des bureaux d'études et a fait le choix d'externaliser la commande publique pour assurer la mise en œuvre des projets. Cette externalisation ne s'est pas toujours révélée satisfaisante, certains bureaux d'études ont manqué de rigueur et de fiabilité, ce qui a pu entraîner des retards et des irrégularités dans l'exécution des marchés, des erreurs dans la conception des projets, voir des surcoûts imprévus (la crèche, la poste, ...).

Consciente que notre responsabilité reste néanmoins engagée et consciente également des impératifs de régularité, d'efficacité et de transparence, la Commune a procédé au recrutement d'un responsable de la commande publique, qui a pris ses fonctions quelques mois seulement avant le contrôle de la chambre. Les effets n'étant donc pas encore palpables.

Depuis, la Commune s'est engagée dans un plan d'amélioration visant à renforcer ses pratiques en matière de commande publique. Parmi les actions mises en œuvre ou en cours de déploiement, on peut citer :

- Le renforcement des compétences internes (administratif et technique)
- Mise en place de procédures internes
- Acquisition d'outils de gestion : logiciel, veille juridique, ...

Afin de mettre en œuvre le plus rapidement possible, les recommandations de la chambre, en matière de lancement des procédures de mise en concurrence pour les prestations de travaux, de fourniture et de service, il est envisagé pour 2025 d'avoir recours à un service d'assistance spécialisé pour la passation des marchés publics, afin de renforcer le cadre A, recruté en avril 2024.

La Commune reste pleinement engagée dans cette démarche d'amélioration continue et veillera à ce que les recommandations formulées par la chambre soient suivies d'effets concrets, afin d'accompagner son développement tout en garantissant une gestion exemplaire des deniers publics.

Les observations et les recommandations faites dans le cadre du contrôle de la chambre, bien qu'elles aient mis en lumière certaines imperfections, ont été un levier et une opportunité précieuse pour identifier les axes d'amélioration et renforcer nos pratiques, malgré que cette démarche ait été initiée en amont du contrôle.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Francis GIUDICI,
Maire de la Commune de Ghisonaccia





« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Les publications de la chambre régionale des comptes Corse sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-corse

Chambre régionale des comptes Corse
Quartier de l'Annonciade
CS 60305
20297 Bastia Cedex
corse@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-corse