



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE PRUNELLI-DI- FIUMORBO

(Département de Haute-Corse)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 2 avril 2024.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
RAPPELS DU DROIT.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LE CONTEXTE GEOGRAPHIQUE ET SOCIO-ECONOMIQUE DE LA COMMUNE	9
2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE.....	10
2.1 Une information des élus à améliorer.....	10
2.1.1 Des règles de fonctionnement du conseil municipal conformes au cadre légal	10
2.1.2 Un fonctionnement effectif mais qui manque de transparence	11
2.1.2.1 Une délibération importante annulée pour non-respect du droit d'expression	11
2.1.2.2 L'absence de réunion des commissions thématiques depuis 2021	11
2.1.2.3 L'absence de compte rendu exhaustif des décisions prises par le maire en matière de marchés publics	12
2.1.3 Des délégations de fonctions et de signature à redéfinir	13
2.1.3.1 Des délégations aux contours imprécis	13
2.1.3.2 L'absence de renouvellement d'une délégation de signature	14
2.2 Des services municipaux désorganisés.....	14
2.2.1 L'absence de formalisation des procédures et de contrôle interne.....	15
2.2.2 Des services techniques non encadrés.....	16
2.2.2.1 Une répartition des responsabilités peu claire	16
2.2.2.2 Une définition inadaptée des cycles de travail, et le paiement indu d'astreintes et d'heures supplémentaires	17
2.2.3 Une stratégie RH à définir et un dialogue social à renforcer	19
2.3 Des carences de gestion relevées.....	20
2.3.1 L'attribution d'une subvention à une association	20
2.3.2 L'acquisition et la gestion de la résidence Cardiccia	21
2.3.2.1 Un manque d'information concernant le projet d'acquisition de la résidence.....	21
2.3.2.2 Une convention de gestion non conforme et un défaut de gestion de la résidence.....	21
3 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	25
3.1 La qualité des informations budgétaires.....	26
3.1.1 Une transparence financière à améliorer	26

3.1.2 Une sincérité des prévisions budgétaires perfectible	27
3.2 La fiabilité de l'information financière	28
3.2.1 Une comptabilité d'engagement insuffisamment développée	28
3.2.2 L'absence d'autonomie des budgets annexes.....	28
3.2.2.1 L'absence d'autonomie financière du budget annexe de l'assainissement	28
3.2.2.2 L'absence d'autonomie du « budget annexe » du CCAS	29
3.2.3 Une prise en charge induite du budget annexe de l'assainissement par le budget principal.....	29
3.2.4 Une comptabilité patrimoniale non maîtrisée	30
3.2.5 Le transfert au compte de résultat des subventions d'investissement.....	32
3.2.6 Des régies de recettes et de dépenses non contrôlées.....	32
3.2.7 Le principe de prudence comptable	33
4 L'ANALYSE FINANCIERE DE LA COMMUNE	34
4.1 Le budget principal : une situation financière satisfaisante grâce à des produits de gestion en forte hausse depuis 2021	34
4.1.1 Des produits de gestion en croissance soutenue, portés par les ressources d'exploitation.....	34
4.1.1.1 Les ressources fiscales.....	35
4.1.1.2 Les ressources d'exploitation	36
4.1.2 Des charges de gestion en progression constante.....	38
4.1.3 Une nette amélioration de la capacité d'autofinancement à compter de 2021	39
4.1.4 De bons indicateurs en matière d'investissement	40
4.1.5 Des perspectives financières à aborder prudemment et à adosser à un plan pluriannuel d'investissement	41
4.2 La situation financière du budget annexe « assainissement »	43
4.2.1 Une section d'exploitation équilibrée grâce à la subvention du budget principal.....	43
4.2.2 La section d'investissement	44
5 LA COMMANDE PUBLIQUE.....	46
5.1 Une fonction achat non structurée.....	46
5.1.1 Une organisation qui fait défaut en matière de commande publique.....	46
5.1.2 Des procédures internes et des outils inexistantes	47
5.2 L'absence de marchés publics pour de nombreux besoins récurrents.....	48
5.2.1 L'absence de recensement des besoins permettant de définir la procédure applicable	48
5.2.2 L'absence de mise en concurrence et le recours récurrent à certains prestataires	50
5.3 Des procédures formalisées entachées d'irrégularités.....	51
5.3.1 L'annulation de l'accord cadre pour la réalisation des travaux de voirie.....	51
5.3.2 L'attribution irrégulière du principal marché de maîtrise d'œuvre.....	52
5.4 L'absence de publication des données essentielles des marchés publics.....	54

ANNEXES.....	55
Annexe n° 1. Modalités d'indemnisation des élus	56
Annexe n° 2. Organigramme de la ville	57
Annexe n° 3. Écart entre inventaire et état de l'actif	58
Annexe n° 4. Dotations aux amortissements.....	60

Réponse de M. André Rocchi, ordonnateur

SYNTHÈSE

Prunelli-di-Fiumorbo (Haute-Corse) est une commune située sur la Plaine Orientale. Avec 3 780 habitants, elle est la deuxième ville la plus peuplée de la communauté de communes de Fium'Orbu Castellu. Le territoire accueille plusieurs infrastructures dont l'importance dépasse le périmètre communal. Il se caractérise notamment par l'implantation de l'unique centre d'enfouissement de déchets ménagers de Haute-Corse, qui génère d'importantes ressources financières pour la commune, mais représente aussi une source de nuisances pour sa population.

La collectivité présente une situation financière satisfaisante. La capacité d'autofinancement, positive sur toute la période, connaît une hausse significative à compter de 2021, grâce notamment au dynamisme des recettes d'exploitation, qui constituent près de la moitié de ses produits de gestion. Cette santé financière lui permet de financer un bon niveau d'investissement, tout en maîtrisant la charge de sa dette. Néanmoins, dans les années à venir, les futures recettes dépendront du volume des déchets qui seront acheminés vers son site, volume qui pourra fortement varier selon les solutions de traitement mises en œuvre à l'échelle régionale. Un plan pluriannuel d'investissement permettrait de rationaliser les projets d'équipement à l'avenir.

L'analyse de la fiabilité des comptes de la commune révèle plusieurs anomalies. L'adoption du règlement budgétaire et financier est une étape importante, qui devra permettre d'améliorer les pratiques en la matière.

D'une manière générale, l'information des élus mériterait d'être améliorée. Les documents budgétaires et comptables nécessitent ainsi d'être mieux renseignés. Le maire doit rendre compte de l'ensemble des décisions prises sur délégation du conseil municipal et mieux encadrer les subdélégations qu'il accorde.

Le contrôle a également mis en évidence une désorganisation prégnante des services, génératrice de surcoûts et de risques juridiques et financiers pour la commune. Celle-ci doit se doter de procédures internes et de contrôle qui lui font aujourd'hui défaut, afin de sécuriser ses actes de gestion. L'examen de deux décisions, au demeurant très différentes, l'une relative à l'attribution d'une subvention, l'autre à la signature d'une convention de gestion locative, révèle ainsi une méconnaissance notable des règles applicables.

Des constats similaires concernent la commande publique. Les fondamentaux d'une bonne gestion des achats ne sont pas mis en place. L'absence de procédures écrites, de suivi et de recensement des besoins à l'échelle de la commune conduit celle-ci à ne pas toujours mettre en concurrence les prestataires retenus. Des marchés publics sont inexistants pour de nombreuses prestations pourtant récurrentes, et dont les montants, s'ils étaient correctement évalués, nécessiteraient des mesures de publicité et une consultation des entreprises.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Préciser le contenu et la portée des délégations données aux adjoints et aux responsables administratifs en matière de commande publique.

Page 14

Recommandation n° 2. : Revoir les cycles et horaires de travail des agents municipaux afin d'y inclure l'ensemble de leurs missions prévisibles et récurrentes.

Page 18

Recommandation n° 3. : Revoir sans délai le mode de gestion de l'immeuble Cardiccia afin de sécuriser le système de perception des recettes et d'exécution des dépenses.

Page 24

Recommandation n° 4. : Élaborer un plan pluriannuel d'investissement chiffré en recettes et en dépenses, intégré dans une prospective financière et incluant une stratégie de gestion du patrimoine.

Page 43

Recommandation n° 5. : Formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et faire délibérer le conseil municipal sur celles relevant des marchés à procédure adaptée.

Page 48

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : En application de l'article L. 2122-23 du CGCT, 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.

Page 12

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 CGCT.

Page 26

Rappel du droit n° 3 : Doter le CCAS d'un budget propre (personnalité morale et autonomie financière) et attribuer au budget annexe de l'assainissement l'autonomie financière, conformément aux dispositions des articles L. 2224-11, L. 1412-1 et L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales.

Page 29

Rappel du droit n° 4 : Contrôler périodiquement les régies et formaliser le contenu des vérifications, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT.

Page 33

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

Page 47

Rappel du droit n° 6 : Mettre en place un suivi des seuils des marchés publics et, en fonction des montants du besoin concerné, appliquer les procédures permettant d'assurer le respect des principes de la commande publique, conformément à l'article R. 2121-6 du code de la commande publique.

Page 51

Rappel du droit n° 7 : Procéder, dès 2024, à la publication des données essentielles relatives aux marchés publics, conformément à l'article R. 2196-1 du code de la commande publique.

Page 54

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Corse a inscrit à son programme 2023 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Prunelli-di-Fiumorbo (Haute-Corse), pour les exercices 2018 et suivants.

Le contrôle a été notifié par lettre du 20 septembre 2023 à M. André Rocchi, maire et ordonnateur de la commune depuis le 2 février 2019. Par lettres des 11 et 18 octobre 2023, ses prédécesseurs, M. Alain Angeli, chargé de l'administration de la commune entre le 27 novembre 2018 et le 2 février 2019, et M. Pierre Simeon de Buochberg, maire en fonctions du 1^{er} janvier 2018 au 27 novembre 2018, ont également été avisés du présent contrôle.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 23 janvier 2024 avec M. Rocchi, maire actuel, le 22 janvier 2024 par téléphone avec M. Angeli et le 26 janvier 2024 avec M. Simeon de Buochberg.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 19 février 2024 à M. Rocchi, qui en a accusé réception le 22 février 2024. Celui-ci a adressé sa réponse à la chambre, qui en a accusé réception le 19 mars 2024. Le même jour, est parvenue au greffe de la chambre la réponse de M. Siméon de Buochberg, ancien maire.

En l'absence d'actes de gestion signifiants pris sur la période sous contrôle, le maire par intérim, M. Angeli, a été destinataire d'une lettre de fin de contrôle, dont il a accusé réception le 22 février 2024.

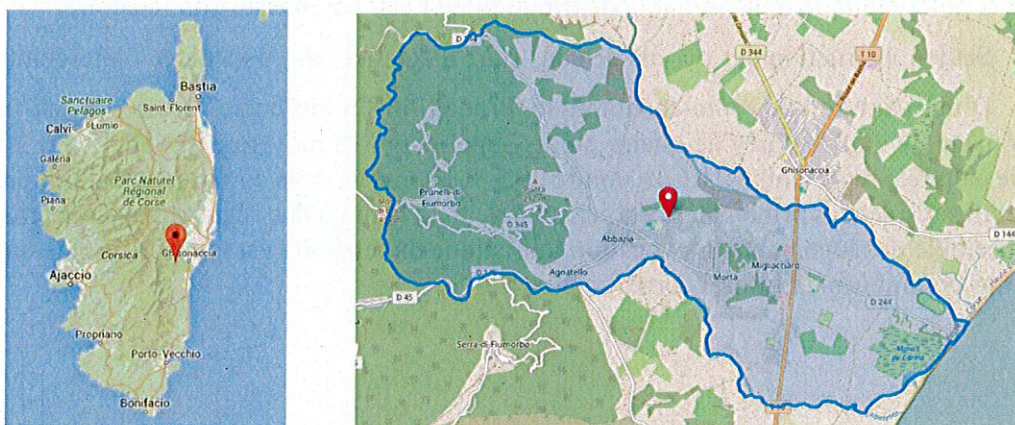
Des extraits du rapport d'observations provisoires ont été transmis le 19 février 2024 aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir analysé les réponses reçues, la chambre a arrêté, le 2 avril 2024, ses observations définitives. Elles ont été adressées le 5 avril 2024 à M. André Rocchi, ordonnateur, et à M. Pierre Simeon de Buocherg qui en ont accusé réception le 9 avril 2024. Seule la réponse de M. André Rocchi est parvenue à la chambre et a été enregistrée le 3 mai 2024.

1 LE CONTEXTE GEOGRAPHIQUE ET SOCIO-ECONOMIQUE DE LA COMMUNE

Située au sud de la Plaine Orientale de la Corse, sur la rive droite du fleuve le Fiumorbo, Prunelli-di-Fiumorbo est une commune rurale¹ de moyenne et basse altitude, s'étendant sur 10 kilomètres d'ouest en est, de la montagne jusqu'à la mer.

Carte n° 1 : Territoire de la commune de Prunelli-di-Fiumorbo



Source/note : GéoOrchestra.

La majeure partie de son territoire se compose d'une vaste plaine organisée en plusieurs hameaux traditionnels, autour desquels sont implantés des lotissements modernes. Le village historique est situé plus en retrait sur un promontoire dominant la plaine.

La commune dispose d'une zone industrielle et accueille la cité scolaire du Fium'Orbu, qui constitue le plus important pôle éducatif entre Bastia et Porto-Vecchio.

Depuis 2013, elle héberge également l'unique centre d'enfouissement de déchets non dangereux de la Haute-Corse, qui reçoit l'ensemble des ordures ménagères résiduelles du département. Pour ce faire, la commune a donné à bail à la société de traitement des ordures corses (STOC) des terrains d'une superficie de 106 956 m² pour l'installation d'une plateforme dédiée à la valorisation et au recyclage des déchets. Le bail est consenti moyennant le paiement d'un loyer annuel calculé sur le tonnage reçu, ce qui génère des ressources importantes pour la commune. En dépit des nuisances qu'il produit, le centre, qui devait fermer en 2023, voit régulièrement ses capacités augmentées par arrêté préfectoral, en l'absence de solutions de traitement des déchets au niveau régional².

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

² À la suite de la fermeture de plusieurs sites de tri et stockage de déchets dans l'île et de l'augmentation de la production de déchets, l'installation de Prunelli est régulièrement saturée et réquisitionnée chaque année depuis 2021 par arrêté préfectoral afin d'en augmenter ses capacités de stockage. Alors que l'exploitation du site devait initialement s'achever en 2023, elle a été prolongée jusqu'en 2037 par arrêté préfectoral.

Prunelli-di-Fiumorbo fait partie de la communauté de communes de Fium'Orbu Castellu qui regroupe 13 communes membres pour une population totale de 13 130 habitants³. Composée de 3 780 habitants⁴, elle en constitue la deuxième ville la plus peuplée après Ghisonaccia et sa population continue de croître, à un rythme proche de la moyenne régionale⁵.

La commune a transféré à l'intercommunalité la collecte et le traitement des déchets.

Par délibération du 30 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 souhaité que ce transfert soit repoussé 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 Fiumorbo qui assure la production, le transport et la distribution de l'eau potable sur son territoire.

Seule l'instruction des permis de construire a été mutualisée au niveau intercommunal.

D'un point de vue socio-économique, Prunelli-di-Fiumorbo se caractérise par un taux de chômage de 14,9 %, près de quatre points supérieurs à la moyenne régionale. En 2020, le taux de pauvreté représentait 21,6 %, contre 20,3 % au niveau de la communauté de communes. La part des résidences principales est bien supérieure à la moyenne régionale et concerne 73 % de l'ensemble des logements. La vocation touristique du territoire est moins affirmée que dans les autres communes du littoral corse.

2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

2.1 Une information des élus à améliorer

2.1.1 Des règles de fonctionnement du conseil municipal conformes au cadre légal

La commune de Prunelli-di-Fiumorbo compte 27 membres en son conseil municipal, conformément à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) applicable aux communes de 3 500 à 4 999 habitants.

L'organe délibérant s'est réuni au moins une fois par trimestre depuis 2018 et ses délibérations sont disponibles en ligne sur le site internet de la commune, ainsi que le prévoient les dispositions de l'article L. 2121-15 du CGCT.

³ Les chiffres qui suivent sont issus de l'Insee, sur la base d'un recensement de la population 2020.

⁴ INSEE, population légale en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024 - date de référence statistique : 1^{er} janvier 2021.

⁵ Entre 2014 et 2020, la variation annuelle moyenne de la population atteint 0,9 % sur le territoire communal et 1 % à l'échelle régionale.

Le conseil municipal de Prunelli-di-Fiumorbo a créé, par délibération du 25 juin 2020, huit postes d'adjoint au maire et quatre postes de conseillers municipaux délégués, conformément à la limite fixée par l'article L. 2122-2 du code précité.

Les indemnités des élus ont été attribuées conformément à l'article L. 2123-23 du même code et n'appellent pas d'observation (cf. annexe n° 1).

Le conseil municipal a adopté son règlement intérieur par délibération du 7 décembre 2020. Ce dernier fixe notamment les conditions d'organisation et de tenue des séances de l'assemblée délibérante, le fonctionnement des commissions et comités, ainsi que les conditions de débats et de vote des délibérations.

2.1.2 Un fonctionnement effectif mais qui manque de transparence

2.1.2.1 Une délibération importante annulée pour non-respect du droit d'expression

Le tribunal administratif de Bastia, par un jugement du 26 octobre 2023⁶, a annulé la délibération du 22 mars 2021 portant sur le plan local d'urbanisme de la commune, considérant qu'un conseiller municipal avait été privé de son droit d'expression.

2.1.2.2 L'absence de réunion des commissions thématiques depuis 2021

Par délibération du 25 juin 2020, quatre commissions municipales ont été instituées : personnel et administration générale, éducation-animation-culture, travaux-urbanisme-agriculture et police sécurité-services concédés. Ces commissions comptent sept conseillers municipaux, dont des élus d'opposition, et sont présidées par « *le maire, président de droit ou par le vice-président de la commission* » selon le règlement du conseil municipal.

Si elles ne disposent d'aucun pouvoir propre, ces instances jouent un rôle important dans la vie démocratique d'une collectivité, en faisant participer les différentes tendances représentées au sein du conseil et en examinant en amont les affaires et questions qui seront soumises à l'organe délibérant.

À Prunelli-di-Fiumorbo, ces commissions n'ont plus siégé depuis juin 2021.

En réponse aux observations de la chambre, le maire actuel a indiqué que ces commissions seront à nouveau réunies. Deux d'entre elles l'ont d'ores et déjà été, à savoir celle en charge de l'éducation, l'animation et la culture et celle traitant des travaux, de l'urbanisme et de l'agriculture.

⁶ Tribunal administratif de Bastia, 1^{ère} chambre, 26 octobre 2023- n° 2101092.

2.1.2.3 L'absence de compte rendu exhaustif 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 commune⁷. En vertu de l'article L. 2122-21 du CGCT, le maire exerce ses attributions sous le contrôle du conseil municipal et du représentant de l'État. Il est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal.

Ce dernier néanmoins a la possibilité de déléguer au maire un certain nombre d'attributions limitativement énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT.

Par délibération du 25 mai 2020, le conseil municipal a délégué au maire de Prunelli-di-Fiumorbo un large pouvoir de décision puisque portant sur l'ensemble des 29 points listés par l'article précité.

En matière de marchés publics, la délégation ne limite pas en montant l'autorisation accordée, dispensant dès lors le maire de présenter à l'organe délibérant les marchés à souscrire avant le début de la procédure, ou d'être habilité à signer le contrat à l'issue de celle-ci. Seule une commission d'appel d'offres pour l'attribution des marchés supérieurs aux seuils de procédure formalisée⁸ a été instaurée le 25 juin 2020, comme imposé par les textes. Pour les autres contrats, la commune n'a pas souhaité mettre en place de commission *ad hoc*. Par conséquent, les élus ne sont associés à la passation d'aucun des marchés publics inférieurs aux seuils européens, lesquels, au vu de la taille de la collectivité, constituent pourtant l'essentiel de sa commande publique.

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 aux élus à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal.

Or, les procès-verbaux du conseil municipal de 2018 à 2023 ne mentionnent que très peu 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.

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° 1 : En application de l'article L. 2122-23 du CGCT, 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.

→ Dans sa réponse, le maire en fonctions a indiqué qu'une nouvelle procédure interne sera mise en œuvre rendant impérative la « décision » du maire pour tout devis supérieur à 5 000 €, permettant ainsi l'information du conseil municipal sur les dépenses correspondantes.

⁷ Aux termes de l'article L. 2121-29 du CGCT.

⁸ Les procédures formalisées imposées par le droit communautaire ne s'imposent qu'aux marchés d'un montant supérieur aux seuils qu'il fixe. Entre 2022 et 2023, pour les communes, ces seuils s'établissaient à 215 000 € pour les marchés de fournitures et services, et à 5 382 000 € pour les marchés de travaux.

2.1.3 Des délégations de fonctions et de signature à redéfinir

2.1.3.1 Des délégations aux contours imprécis

L'article L. 2122-18 du CGCT permet au maire de déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints. Selon l'article L. 2122-19, des délégations de signature peuvent également être consenties à certains responsables administratifs. Le contenu et l'étendue de ces délégations doivent être suffisamment précis et explicites⁹.

Or, au sein de la commune, certains adjoints bénéficient de délégations dont le libellé, trop vague, ne permet pas d'identifier clairement les domaines délégués. En particulier, les délégations du premier adjoint et de l'adjoint aux travaux entrent en conflit en matière de commande publique, le premier disposant du pouvoir de signer tout acte concernant les marchés et les accords-cadres, le second tout acte en matière de travaux, sans plus de précision¹⁰.

À cela s'ajoute le fait que pour les devis et bons de commande inférieurs à un certain montant, le maire a donné délégation de signature à la fois à la directrice générale des services (DGS) et à l'agent désigné « coordonnateur des services techniques », sans distinguer leurs domaines d'intervention respectifs¹¹. En pratique, en l'absence de marchés formalisés pour la plupart des achats courants (cf. partie 5), cet agent est régulièrement amené à effectuer des achats de faible montant.

Ainsi, au sein de la commune, plusieurs personnes se trouvent en capacité d'engager des deniers publics, sans répartition claire de leurs rôles respectifs. Une telle organisation manque de transparence, d'autant plus qu'en matière de marchés publics, le maire a lui-même reçu délégation de la part du conseil municipal.

La chambre recommande donc à la commune de revoir les différentes délégations accordées par le maire afin de les préciser et de définir des champs d'intervention distincts ou *a minima*, un ordre de priorité entre les élus et entre les agents concernant un même domaine de compétence¹².

⁹ Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, par exemple CE, 1^{er} février 1989, *Commune de Grasse*, n° 82231 ; CE, 16 novembre 2005, *Auguste, Commune de Nogent-sur-Marne* ; CE, 12 mars 1975, *Commune de Loges-Margueron*.

¹⁰ En pratique, la chambre a observé qu'une majorité des bons de commande étaient signés par l'adjoint en charge des travaux.

¹¹ Seules des limites de montants sont indiquées : la DGS peut signer des devis « à hauteur » de 10 000 € et des bons de commandes à hauteur de 100 000 €. Le coordonnateur était habilité à signer des devis et bons de commande relatifs aux dépenses de fonctionnement jusqu'à 3 000 €.

¹² S'il donne délégation de fonction pour une même matière à deux élus, le maire doit préciser l'ordre de priorité des intéressés, le second ne pouvant agir qu'en cas d'absence ou d'empêchement du premier (CAA Nantes, 26 décembre 2002, *Commune de Gouray*).

Recommandation n° 1. : Préciser le contenu et la portée des délégations données aux adjoints et aux responsables administratifs en matière de commande publique.

Par ailleurs, s'il le souhaite, le conseil municipal pourrait délibérer sur la possibilité donnée au maire d'accorder des subdélégations à des agents municipaux en matière de marchés publics, ce que la délibération précitée du 25 mai 2020 ne prévoit pas¹³.

Dans sa réponse aux observations, le maire actuel a indiqué qu'il partage le constat de la chambre s'agissant du caractère imprécis des délégations et qu'il s'engage à revoir tous les arrêtés de délégation de pouvoir et de signature.

2.1.3.2 L'absence de renouvellement d'une délégation de signature

La fin du mandat des élus rend caduques toutes les délégations accordées sous l'ancienne mandature.

Sur la période sous contrôle, de nombreux bons de livraison, valant en l'espèce engagement de dépenses, ont été signés par le coordonnateur des services techniques. Or, cet agent a disposé d'une délégation de « *signature des bons de commandes ou devis relatifs à l'engagement des dépenses communales de fonctionnement jusqu'à 1 000 €* » datée du 10 février 2020, mais qui n'a été renouvelée que le 12 octobre 2023, soit plus de trois ans après la nouvelle élection du maire le 25 mai 2020.

Pendant plusieurs années, près de 70 000 €¹⁴ ont donc été engagés par une personne non bénéficiaire d'une délégation.

2.2 Des services municipaux désorganisés

Prunelli-di-Fiumorbo a inauguré en 2018 son nouvel hôtel de ville qui accueille désormais tous les services municipaux, hormis les services techniques et ceux en charge du centre de loisirs.

La commune compte, selon les données corrigées du compte administratif 2022, un effectif total de 46 agents, soit 40 emplois permanents occupés par des agents titulaires (dont 24 à temps complet) et 6 occupés par des agents non titulaires.

¹³ Selon une réponse ministérielle (JO Sénat, 14 mai 2015, n° 12656, p. 1141), s'agissant des compétences déléguées au maire par le conseil municipal, la délégation à des fonctionnaires doit être expressément prévue par la délibération.

¹⁴ En l'espèce, les sommes s'élèvent à 26 715 € pour l'année 2020, 34 377 € pour 2021 et 8 403 € pour 2022, montants calculés à partir d'extraits du grand livre, sur la base des paiements effectués auprès d'une enseigne à laquelle a eu recours le coordonnateur durant ses fonctions.

En 2022, la répartition de l'effectif (46 emplois permanents) par catégorie de la fonction publique¹⁵ reflète un faible niveau d'encadrement, avec un agent de catégorie A (un attaché principal territorial) et deux de catégorie B, soit 6,5 % de l'effectif. Par comparaison, dans les 4 000 communes françaises d'effectif comparable à celui de Prunelli-di-Fiumorbo (compris entre 20 et 49 agents), le nombre total de catégories A et B représente 17 % des agents¹⁶.

La filière technique regroupe 16 agents (dont 11 affectés au centre technique municipal), soit près de 35 % de l'effectif. La filière administrative est constituée de 11 agents, dont cinq chargés de la gestion du budget, des ressources humaines et de la commande publique.

Le conseil municipal a adopté, en juillet 2021, l'organigramme des services (annexe n° 2). L'organisation s'articule autour de quatre pôles : ressources internes, pôle technique, vie quotidienne et urbanisme.

Les services sont dirigés, sous l'autorité du maire, par une directrice générale des services (DGS). Sur la période sous contrôle, pas moins de quatre DGS se sont succédé. L'actuelle directrice est en exercice depuis le 1^{er} décembre 2021.

Comme développé ci-dessous, la chambre a pu noter la persistance d'une forte désorganisation de certains services et un manque certain de procédures internes, qui nuisent au bon fonctionnement de la commune. Les mêmes constats se font jour s'agissant de la fonction « achat », qui n'est pas identifiée dans l'organigramme et fait l'objet d'une analyse spécifique en partie 5 ci-après.

2.2.1 L'absence de formalisation des procédures et de contrôle interne

La commune de Prunelli-di-Fiumorbo ne dispose d'aucune procédure écrite permettant d'encadrer les différents domaines de son activité, notamment pour les ressources humaines, la commande publique et les finances¹⁷.

Ainsi, bon nombre de règles internes résultent de courriers et de notes informelles, produits au gré des circonstances, parfois suite aux mesures d'instruction réalisées dans le cadre du présent contrôle, sans qu'une logique d'ensemble ne se dessine.

¹⁵ Catégorie A : encadrement supérieur ; catégorie B : encadrement intermédiaire ; catégorie C : fonctions d'exécution.

¹⁶ Source : DGCL, la fonction publique territoriale 2022.

¹⁷ La collectivité n'a été en mesure de communiquer qu'un règlement intérieur du personnel et un règlement des marchés, tous deux se contentant pour l'essentiel de reprendre les textes applicables, sans préciser les procédures spécifiques à la commune.

D'une manière générale, la commune ne dispose pas d'une politique de contrôle interne qui soit à la fois pilotée et formalisée. Pour rappel, le contrôle interne est un ensemble de dispositifs qui, combinés entre eux, donnent l'assurance de maîtriser les risques susceptibles d'affecter le bon fonctionnement de la commune¹⁸. Cela peut notamment se traduire par un pilotage de l'activité, la définition claire des responsabilités et des pouvoirs et des procédures formalisées et diffusées.

Au cas d'espèce, si des contrôles sont effectués notamment par le service des finances, des ressources humaines et dans le cadre de la commande publique, les procédures ne sont pas documentées et aucune traçabilité des contrôles et des résultats de ces contrôles n'est assurée pour en exploiter les enseignements.

L'absence de procédures formalisées et les manquements avérés en matière de contrôle interne génèrent des situations à risque pour la commune, comme l'illustrent les deux faits examinés ci-après (partie 2.3), ainsi que les carences relevées en matière de commande publique (partie 5).

La chambre invite par conséquent la commune à mettre en place, dans chaque domaine, une procédure écrite de gestion afin de normaliser, fluidifier et sécuriser les échanges d'informations.

2.2.2 Des services techniques non encadrés

2.2.2.1 Une répartition des responsabilités peu claire

Les services techniques comptent 11 agents.

Par délibération du 26 octobre 2021, le conseil municipal a créé un emploi permanent de coordonnateur des services techniques (relevant du grade d'adjoint technique territorial) qui a en charge, en sus de la coordination des interventions techniques et des actions de maintenance, l'encadrement et l'animation de l'équipe d'agents techniques.

Or, sur la période sous revue, le travail des équipes n'a pas été organisé. Il n'existe pas, ainsi, de planning hebdomadaire ou mensuel. Il n'y a pas davantage d'encadrement des agents du pôle technique. Ce n'est qu'à la suite du contrôle de la chambre que des notes ont été adressées par le maire au coordonnateur lui rappelant ses obligations, notamment en termes d'organisation du service, et que des plannings hebdomadaires ont été mis en place à la demande de la directrice générale des services.

Un manque de clarté dans les liens hiérarchiques entre le coordinateur des services techniques (catégorie C) et le responsable administratif du pôle (catégorie B) accentue le désordre dans l'organisation.

¹⁸ Le contrôle interne, au sens de la Cour, est un ensemble permanent de dispositifs par lequel la collectivité organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle, à supprimer les risques d'erreur et de manipulation sur les données ou des résultats et plus généralement à assurer la qualité des services.

L'examen de la fiche de poste de ce dernier a révélé de surcroît que, bien qu'en charge de la partie administrative du service, le responsable n'a aucune visibilité sur le budget du service ainsi que sur les achats courants. La fiche mentionne pourtant, dans ses missions, la tenue de tableaux de bord, la gestion et le suivi des contrats et une compétence en matière de mise en œuvre d'une politique d'achat.

La chambre préconise dès lors à la commune d'arrêter une organisation qui réponde aux missions attendues des services techniques et matérialisée par des fiches de poste précises et non équivoques dans leur contenu.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, le maire actuel a indiqué que des actions correctrices ont d'ores et déjà été menées suite au contrôle, notamment l'établissement de plannings hebdomadaires et de fiches de chantier. Certaines fiches de postes ont également été amendées en vue d'une meilleure coordination des activités, d'un partage des responsabilités et d'une utilisation plus efficace du temps et des compétences de chacun.

2.2.2.2 Une définition inadaptée des cycles de travail, et le paiement indu d'astreintes et d'heures supplémentaires

Cette désorganisation s'illustre également au travers des cycles de travail, dont la définition s'avère inadaptée.

Pour rappel, ces cycles ont vocation à aménager les horaires de travail des agents en fonction des spécificités de leurs missions. Au-delà des bornes horaires définies par ces cycles, des heures supplémentaires ou des astreintes peuvent être versées. Celles-ci ont donc vocation à rémunérer des tâches exceptionnelles, qui ne relèvent pas de l'activité quotidienne et prévisible des équipes.

Suite à une délibération du 6 juillet 2021, les services techniques terminent leur journée de travail à 15h 30 l'hiver et à 13h 30 l'été. Or, il s'avère que les équipes sont amenées, de façon récurrente, à effectuer des tâches au-delà de ces horaires, tâches rémunérées sous forme d'astreintes. Il en va, par exemple, des permanences liées à la sécurisation de la sortie des élèves de l'école élémentaire. Ces missions, qui présentent un caractère récurrent, auraient dues être incluses dans leur cycle de travail. De plus, elles ne correspondent pas à la définition des astreintes, qui, comme le rappelle pourtant une délibération du 1^{er} juillet 2019, s'entendent comme des périodes pendant lesquelles l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité, afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration.

Cette situation génère un coût indu pour la commune¹⁹.

¹⁹ Voir tableau n° 1.

Quant aux heures supplémentaires, le versement de celles-ci est en principe subordonné à la mise en œuvre, par l'employeur, de moyens de contrôle automatisé du temps de travail. Un décompte déclaratif peut être utilisé seulement pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir ces indemnités est inférieur à dix²⁰. Bien que la commune ait acquis un tel dispositif de contrôle en 2018 pour un coût de 14 252 €²¹, ce dernier n'a jamais été installé, alors même que la ville paye de nombreuses heures supplémentaires, représentant là aussi un poste non négligeable pour la commune.

L'examen de la procédure interne démontre que les heures supplémentaires ne sont pas expressément demandées par la hiérarchie, contrairement à ce que prévoit le règlement intérieur du personnel qui stipule « *que toute heure qui sera effectuée sans le consentement au préalable du DGS ne pourra pas donner lieu à récupération ou à paiement* ».

En pratique²², les personnes concernées, principalement les agents des services techniques, présentent *a posteriori* à l' élu en charge des travaux un relevé d'heures supplémentaires effectuées au cours du mois, pour signature et transmission au service « paye ». Les heures effectuées au sein de ce service ne sont pas contrôlées mais payées sur la base d'un simple état déclaratif. Pour certains agents, cette pratique équivaut à un système de forfait d'heures supplémentaires, constituant un complément irrégulier de rémunération.

Tableau n° 1 : Montant alloué aux astreintes et heures supplémentaires effectuées par le service technique

(En €)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Heures supplémentaires	9 191	14 158	5 305	3 682	7 008	12 007
Indemnités d'astreinte	0	6 079	13 999	13 744	13 669	16 935

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des données du SIRH de la commune.

La chambre recommande donc à la commune de revoir les cycles de travail afin de mettre fin à toute systématisation des heures supplémentaires ou d'astreintes et rappelle l'obligation de mettre en place un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail en cas de rémunération des heures supplémentaires.

Recommandation n° 2. : Revoir les cycles et horaires de travail des agents municipaux afin d'y inclure l'ensemble de leurs missions prévisibles et récurrentes.

→ Dans sa réponse aux observations de la chambre, le maire en fonctions a indiqué qu'en dehors des plages horaires définies, aucune heure supplémentaire ne sera plus payée, à l'exception de celles d'astreinte.

²⁰ En vertu du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

²¹ Source : Rapport audit de juillet 2019.

²² Face à cette situation de désorganisation avérée, le maire a rappelé dans une note du 17 juillet 2023 les règles inhérentes aux heures supplémentaires, heures d'astreinte, congés payés.

La chambre rappelle qu'au-delà du paiement d'heures supplémentaires, ce sont les cycles et horaires de travail des agents municipaux qui doivent être revus dans leur ensemble, afin d'éviter que des missions prévisibles et récurrentes soient rémunérées dans le cadre de périodes d'astreinte, en méconnaissance des textes.

2.2.3 Une stratégie RH à définir et un dialogue social à renforcer

En mairie, une cellule de syndicat a été créée pour gérer les éventuels litiges de la collectivité. Lors des élections professionnelles de 2020, quatre agents ont été élus.

Dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières, la chambre a interrogé les services municipaux sur le bilan qu'ils faisaient de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique en matière de dialogue social.

La commune considère ne pas avoir été impactée par la loi, notamment au vu de sa taille modeste.

Or, le texte précité prévoit l'obligation, pour toutes les collectivités, de définir des lignes directrices de gestion qui doivent porter sur deux volets, à savoir « la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines » et les « orientations en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels »²³. Le premier volet devait être formalisé avant le 2 décembre 2019²⁴. Le second à compter du 1^{er} janvier 2021²⁵.

Pour autant, les lignes directrices de gestion, dans leur volet « stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines », n'ont pas été adoptées par la commune.

Concernant la partie « promotion interne », pour les collectivités obligatoirement affiliées à un centre de gestion (CDG), les lignes directrices sont définies par ce dernier, conformément à l'article 16 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019²⁶. En l'espèce, le comité technique du CDG de Haute-Corse a adopté, en mars 2021, les lignes directrices de gestion applicables en matière d'avancement de grade, à compter du 1^{er} janvier 2021. La commune, qui a pris son arrêté le 26 avril 2021, a indiqué qu'en pratique l'adoption de ces lignes directrices n'avait en rien modifié sa politique en matière d'avancement de grade, dans la mesure où elle n'a jamais disposé de sa propre commission administrative paritaire (CAP).

La chambre encourage la ville à se doter, dès 2024, de lignes directrices de gestion en matière de stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, en se basant notamment sur les données recueillies par le centre de gestion. Au-delà de leur caractère obligatoire, celles-ci doivent permettre à la commune de formaliser et porter à la connaissance des agents et élus ses objectifs en matière RH sur les années à venir.

²³ Les commissions administratives paritaires (CAP), à compter du 1^{er} janvier 2021, ne sont plus compétentes pour examiner les dossiers d'agents candidats à une promotion interne.

²⁴ Date d'entrée en vigueur du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

²⁵ Selon le II de l'article 38 du décret n° 2019-1265 précité.

²⁶ L'article 16 du décret précise que le projet de lignes directrices de gestion établi en matière de promotion interne par le président du centre de gestion après avis de son comité social territorial est transmis à chaque collectivité et établissement affilié, qui dispose d'un délai de deux mois à compter de la date de transmission du projet pour transmettre au président du centre de gestion l'avis de son comité social territorial.

! → Dans sa réponse, le maire a indiqué que la commune n'a pas à établir de lignes directrices de gestion, étant affiliée au centre de gestion de la fonction publique territoriale. La chambre maintient que celles relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines doivent être adoptées par toute commune, quelle que soit sa taille.

2.3 Des carences de gestion relevées

2.3.1 L'attribution d'une subvention à une association

Par délibération du 15 juin 2023, le conseil municipal a décidé d'attribuer une subvention de 4 000 € à la maison de santé San Damianu, établissement créé sous la forme d'une association loi 1901. La délibération indique :

- qu'il est « *rappelé aux élus, siégeant aux conseils d'administration des associations ayant déposé un dossier de demande de subvention, qu'ils devront quitter la séance au moment du vote d'octroi des aides financières* ».
- « *Considérant qu'aucun élu n'est concerné par ce qui vient d'être rappelé ;* »

Nonobstant ces rappels, le maire, également président de l'association qui gère la maison médicale, a participé à la délibération et au vote de la subvention, méconnaissant ainsi les dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT au titre desquelles « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

Par ailleurs, la commune n'a pas été en mesure de présenter la demande de subvention émanant de l'association et *a fortiori* l'avis qui aurait dû être émis suite à l'instruction d'une telle demande. L'association, créée en juin 2018, n'avait encore jamais bénéficié d'une subvention municipale avant cette délibération.

À la suite du contrôle, le 7 novembre 2023, l'association a émis un chèque de 4 000 € à l'ordre du Trésor Public en vue du remboursement de la commune pour la subvention versée de manière indue. Le chèque a été retourné par le Service des Impôts Particuliers de Bastia, qui a indiqué n'avoir aucune référence permettant d'identifier l'impôt.

La chambre rappelle à la commune l'obligation de se conformer strictement aux dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT. Elle l'invite par ailleurs à préciser cette obligation de déport dans le règlement intérieur du conseil municipal.

→ En réponse aux observations de la chambre, le maire a indiqué ne pas avoir été informé par le personnel de l'association de la demande de subvention et avoir demandé, dès qu'il en a eu connaissance, le remboursement immédiat de la subvention.

2.3.2 L'acquisition et la gestion de la résidence Cardiccia

2.3.2.1 Un manque d'information concernant le projet d'acquisition de la résidence

Par délibération du 25 juin 2020, la commune a décidé d'acquérir un immeuble appartenant à la société LOGIREM au prix de 1 848 000 €²⁷ situé au lieu-dit Migliacciaru, d'une superficie totale de 8 078 m².

La délibération motive la décision de la commune par la volonté de créer un parc de logements sociaux dont elle est déficitaire et de réaliser une politique de réhabilitation sociale de l'habitat, considérant la nécessité de répondre à la croissance démographique tout en répondant aux objectifs de la loi SRU. Or, compte tenu de sa taille, la commune n'est pas soumise à ces objectifs légaux²⁸. Interrogé sur ce point, le maire est revenu sur cette première justification en expliquant le projet d'acquisition par la nécessité d'effectuer de très gros travaux de remise en état des parties communes de l'immeuble et qu'il était donc plus judicieux d'acquérir l'ensemble immobilier. Il a précisé que les parties communes s'entendent comme trottoirs, parkings, espaces verts, et toit de la salle de spectacle Cardiccia.

Par conséquent, l'information communiquée aux membres du conseil municipal en vue de la décision d'acquérir l'immeuble apparaît, *a minima*, incomplète.

Cette situation est aggravée par le fait que la commune n'a pas satisfait aux obligations posées par l'article L. 2241-1 du CGCT, selon lesquelles le bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants par celle-ci doit donner lieu, chaque année, à une délibération du conseil municipal et que ce bilan doit être annexé au compte administratif de la commune.

2.3.2.2 Une convention de gestion non conforme et un défaut de gestion de la résidence

La commune a ensuite signé, le 20 octobre 2020, une « convention de mandat de gérance » avec une agence immobilière. Cette convention autorise le mandataire (l'agence) à accomplir au nom et pour le compte du mandant (la commune) « tous actes d'administration » et notamment l'encaissement des loyers, le paiement, sur demande expresse, des charges de copropriété et les diligences en vue du recouvrement des loyers. La rémunération de l'agence s'élève à 19 500 € TTC sur la durée de la convention, qui porte sur une année, reconductible tacitement par période de 12 mois.

²⁷ L'estimation de la direction de l'immobilier de l'État s'élevait à 2 627 800 €.

²⁸ L'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) concerne les communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne – appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Ces communes doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025.

La conclusion de cette convention, qui juridiquement constitue un marché public²⁹, n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence préalable. La chambre relève, à cette occasion, que l'agence titulaire est située à Corte, à 75 kilomètres de Prunelli.

Elle a été signée par le premier adjoint, sur délégation du maire. Celui-ci n'a pas pris de décision matérialisant l'attribution du contrat et, par voie de conséquence, n'a pas rendu compte de cette signature au conseil municipal.

Par ailleurs, la convention n'a pas fait l'objet d'une consultation préalable et d'un avis du comptable public.

Or, si l'article L. 1611-7-1 du CGCT permet, en effet, aux collectivités, par convention écrite, de confier à un organisme public ou privé l'encaissement du revenu tiré des immeubles leur appartenant et confiés en gérance, cette signature doit intervenir après avis conforme de leur comptable public. L'article précise que « *La convention emporte mandat donné à l'organisme d'assurer l'encaissement au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mandant* ». De même, d'après l'article D. 1611-32-2, « *Tout projet de mandat donne lieu à la consultation préalable du comptable public du mandant, auquel sont transmis les projets de documents contractuels. L'avis du comptable sur ces documents est rendu au regard du respect de la nature des opérations sur lesquelles porte le mandat et des dispositions du présent paragraphe* ».

Les conventions de mandat sont donc soumises à un formalisme rigoureux.

En l'espèce, en l'absence de consultation formelle du comptable public³⁰, l'agence immobilière a perçu les loyers, pour des montants repris dans le tableau n°2, sur la base d'une convention non conforme aux dispositions législatives.

Tableau n° 2 : Montant des loyers perçus par l'agence immobilière (en euros)

	2021	2022	2023
<i>Loyers perçus</i>	228 501	236 389	142 453 ³¹

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des éléments communiqués par la commune.

Interrogé sur ce point, le comptable public en fonction à la date de signature de la convention, a indiqué : « *À l'époque, le DGS de la commune m'avait demandé, oralement, mon accord sur la convention de mandat de gérance. Je lui avais donné mon accord, oralement, en attendant de recevoir la convention écrite entre la commune et l'agence immobilière. Cette convention n'a été transmise à la trésorerie que tardivement, à l'appui des titres émis par la commune en 2021. Je n'ai pas le souvenir d'avoir inscrit mon avis conforme sur la convention écrite* ».

²⁹ Voir en ce sens : CE, 5 mars 2003, Union nationale des SPIC.

³⁰ Ainsi que l'a précisé le Conseil d'État saisi pour avis (CE, 13 février 2007, avis n° 373.788), le comptable public du mandant « *doit être mis en mesure d'émettre un avis préalable à la conclusion de la convention, afin de s'assurer notamment des stipulations conventionnelles relatives à la reddition des comptes du mandataire qu'il est tenu de contrôler avant leur intégration dans ses écritures* ».

³¹ Loyers perçus de janvier à août 2023.

Quant à la comptable qui lui a succédé au 3 janvier 2022, elle n'a pas émis de réserves lors de sa prise de fonction.

Cette absence d'avis conforme du comptable public pose d'autant plus de difficultés que celui-ci aurait été vraisemblablement défavorable dans la mesure où la convention en cause contient plusieurs clauses irrégulières :

- Le mandat porte à la fois sur l'exécution de dépenses et le recouvrement de recettes. Or, les articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du CGCT n'autorisent la signature d'une convention de mandat avec un organisme ne disposant pas de comptable public que pour le recouvrement de recettes, et non pour le paiement de dépenses.
- Le mandat ne mentionne pas la reddition des comptes prévue aux articles D. 1611-32-4 et D. 1611-32-7 du CGCT. Cette reddition doit avoir lieu au moins une fois par an. Plus précisément, *« La date limite de reddition est fixée par le mandat de telle sorte que le comptable public du mandant soit en mesure de produire son compte de gestion ou son compte financier dans les délais réglementaires. Les comptes produits par le mandataire doivent retracer la totalité des opérations de recettes et de dépenses décrites par nature, sans contraction entre elles, ainsi que la totalité des opérations de trésorerie par nature »*³². Au cas d'espèce, la reddition annuelle des comptes n'est pas prévue par la convention et n'a pas été effectuée par l'agence immobilière.
- L'examen des relevés de gestion et des mandats de paiement effectués par la commune démontre que cette dernière émet un titre de recette pour les loyers perçus par l'agence, déduction faite des honoraires de l'agence. Elle effectue ainsi une contraction entre recettes et dépenses, qui est contraire aux principes de la comptabilité publique, et méconnaît l'article 24 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui prévoit que les recettes sont liquidées pour leur montant intégral, sans contraction avec les dépenses. Cette pratique irrégulière introduit, au surplus, une difficulté à retracer le montant réel de la rémunération du prestataire à partir des documents budgétaires et comptables.

Enfin, plusieurs clauses de la convention signée ne sont pas respectées par le mandataire. Le mandat prévoit, en effet, que le versement des loyers encaissés se fait entre le 15 et le 18 du mois. Or, les reversements interviennent parfois plusieurs mois après la perception, générant ainsi une trésorerie pour l'agence immobilière.

³² L'article D. 1611-32-7 précise en outre que les comptes doivent notamment comporter la balance générale des comptes arrêtée à la date de la reddition, les états de développement des soldes certifiés par l'organisme mandataire conformes à la balance générale des comptes, ainsi que la situation de trésorerie de la période.

Selon les termes de la convention, le mandataire doit également « diligenter tant en demande qu'en défense toutes saisies, actions judiciaires, tous commandements, sommations, assignations et citations devant tous tribunaux et toutes commissions administratives, se concilier ou recueillir jugements, les faire signifier et exécuter, se faire remettre tous titres ou pièces ». L'examen des relevés de gérance transmis chaque mois par l'agence immobilière met en évidence un solde débiteur important pour de nombreux locataires. Or, aucune diligence n'a été accomplie en vue du recouvrement des loyers, tant par l'agence que par la commune. Bien qu'interrogée à plusieurs reprises sur ce point, la mairie n'a pas été en mesure de communiquer le montant des impayés. L'examen des relevés de gérance arrêtés au mois de janvier 2024 mentionne un montant total de 39 422 €.

La chambre demande donc à la commune de réexaminer à brève échéance les modalités de gestion de l'immeuble Cardiccia.

Recommandation n° 3. : Revoir sans délai le mode de gestion de l'immeuble Cardiccia afin de sécuriser le système de perception des recettes et d'exécution des dépenses.

Dans sa réponse, le maire actuel a indiqué que la convention comporte effectivement de nombreuses irrégularités et qu'en conséquence, elle ne sera pas reconduite au terme de la période, fixé au 17 septembre 2024. Le maire a ajouté que la commune fera alors un choix entre la gestion en régie et l'externalisation auprès d'un tiers « agréé ». Il a par ailleurs convenu que la commune avait manqué à ses obligations en termes d'exécution du contrat mais que suite au contrôle de la chambre, a précisé que l'agence reversera désormais chaque mois les loyers perçus et que des courriers de mise en demeure seront envoyés aux locataires débiteurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si le conseil municipal de Prunelli-di-Fiumorbo se réunit régulièrement, l'information des élus, en amont comme en aval des décisions qui intéressent la collectivité, reste perfectible. Les commissions thématiques n'ont plus siégé depuis plus de deux ans. Dans le même temps, les décisions prises par le maire sur délégation du conseil municipal ne font pas toujours l'objet d'un compte-rendu aux élus. Les subdélégations accordées en matière de marchés publics à certains adjoints et agents municipaux manquent également de clarté et ne permettent pas d'identifier clairement les responsabilités.

Dans sa réponse, le maire a indiqué souscrire à ces observations et procéder aux mesures correctrices qui s'imposent.

L'organisation des services municipaux présente de sérieuses lacunes, en particulier en ce qui concerne les équipes techniques. Cette désorganisation peut être génératrice de surcoût. La rémunération des astreintes et heures supplémentaires n'est pas conforme aux textes. En matière de ressources humaines, la commune gagnerait à disposer de son rapport social unique afin de définir une stratégie et la porter à la connaissance des élus.

D'une manière générale, les procédures ne sont pas formalisées et aucun contrôle interne n'est effectif. Les risques générés pour la commune doivent être pris au sérieux, comme en témoignent deux opérations qui, chacune dans leur domaine, ne respectent pas les règles applicables.

3 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

La commune dispose d'un budget principal et de trois « budgets annexes ».

Elle applique, depuis le 1^{er} janvier 2024, l'instruction budgétaire et comptable M57, comme toutes les entités locales. Ce transfert, qui a nécessité une formation des agents en 2023, a entraîné l'adoption de son premier règlement budgétaire et financier³³.

Un budget annexe individualise les opérations liées aux activités de loisirs sans hébergement (ALSH) et un autre, indument qualifié de « budget annexe » (voire partie 3.2.2), celles du centre communal d'action sociale (CCAS). Ces deux budgets sont soumis à l'instruction M14. Un troisième budget annexe, soumis à la nomenclature M49, retrace les opérations relatives à l'assainissement.

L'examen de la situation financière porte principalement sur le budget principal et le budget assainissement qui concentrent, en 2022, 93 % des recettes de fonctionnement et 100 % des recettes d'investissement.

Tableau n° 3 : Répartition des recettes entre les budgets de la commune de Prunelli-di-Fiumorbo

	Recettes 2022	Montant en €	En % du total
<i>Budget principal</i>	<i>Fonctionnement</i>	4 739 507	82 %
	<i>Investissement</i>	5 562 079	61 %
<i>Budget assainissement</i>	<i>Fonctionnement</i>	645 182	11 %
	<i>Investissement</i>	3 523 513	39 %
<i>Budget ALSH</i>	<i>Fonctionnement</i>	345 541	6 %
	<i>Investissement</i>	-	
<i>Budget CCAS</i>	<i>Fonctionnement</i>	49 651	1 %
	<i>Investissement</i>		
	Total Fonctionnement	5 779 881	100 %
	Total Investissement	9 085 592	100 %

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs 2022.

³³ Le règlement budgétaire et financier est facultatif pour les communes et leurs groupements. 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.

3.1 La qualité des informations budgétaires

3.1.1 Une transparence financière à améliorer

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit, pour les communes de 3 500 habitants et plus, que le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

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

Si la commune de Prunelli-di-Fiumorbo respecte bien les délais mentionnés pour la tenue du débat d'orientations budgétaires, le contenu du document présenté n'évoque pas les orientations budgétaires pour les années à venir.

Un feuillet du document liste simplement les projets d'investissement pour l'exercice à venir, avec une estimation financière globale. Les opérations projetées ne sont pas accompagnées d'un plan de financement.

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

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 CGCT.

Dans sa réponse, le maire a indiqué à la chambre qu'un plan pluriannuel d'investissement sera étudié au cours de cette année 2024 et que figureront dans le rapport d'orientation budgétaire les différents projets communaux et leurs phasages temporels.

Par ailleurs, si la publication des délibérations sur le site internet de la ville est effective, les documents budgétaires dans leur intégralité ne sont pas publiés, ni même la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, prévue à l'article L. 2313-1 du CGCT. Seules les délibérations adoptant les documents budgétaires peuvent être consultées sur le site internet. La chambre invite donc la commune à publier ces documents, conformément aux obligations précisées à l'article R. 2313-8 du CGCT.

Concernant les comptes administratifs, l'examen de ces derniers a révélé que les états annexes sont plus ou moins bien renseignés selon les exercices. Ces annexes doivent apporter des compléments d'information précieux aux élus et aux citoyens sur les éléments du bilan de la commune (dette, ressources humaines, entrées d'immobilisations...) et sur sa situation « hors bilan » (engagements donnés ou reçus envers des tiers). Or, certaines informations essentielles, à l'exemple de la composition des ressources humaines ou encore de la liste des concours attribués aux associations, ne sont pas mentionnées chaque année. L'information figurant au compte administratif devra donc être complétée.

3.1.2 Une sincérité des prévisions budgétaires perfectible

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

En investissement, la commune pratique une surestimation systématique de ses prévisions, avec des taux annuels moyens de réalisation en dépenses - avec intégration des restes à réaliser (RAR) - de 56 % pour le budget principal et 37 % pour le budget assainissement. En matière de recettes, la réalisation, RAR compris, est de l'ordre de 71 % en moyenne pour le budget principal et 92 % pour le budget assainissement. Le volume important de restes à réaliser démontre que la commune souffre d'une insuffisante capacité de prospective à court et moyen terme, ce qui la conduit à devoir reporter les crédits sur l'exercice suivant.

S'agissant du fonctionnement, le taux de réalisation du budget assainissement est insuffisant avec une moyenne de 60 % d'exécution des dépenses projetées.

Tableau n° 4 : Taux de réalisation RAR compris des dépenses et recettes des budgets principaux et assainissement

Fonctionnement		2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
<i>Budget principal</i>	Taux de réalisation en dépenses	95 %	99 %	94 %	93 %	98 %	96 %
	Taux de réalisation en recettes	103 %	110 %	122 %	128 %	122 %	117 %
<i>Budget assainissement</i>	Taux de réalisation en dépenses	25 %	56 %	46 %	78 %	95 %	60 %
	Taux de réalisation en recettes	93 %	81 %	42 %	83 %	125 %	85 %
Investissement		2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
<i>Budget principal</i>	Taux de réalisation en dépenses	73 %	9 %	66 %	70 %	73 %	56 %
	Taux de réalisation en recettes	32 %	42 %	73 %	99 %	107 %	71 %
<i>Budget assainissement</i>	Taux de réalisation en dépenses	100 %	5 %	0,4 %	24 %	50 %	37 %
	Taux de réalisation en recettes	100 %	14 %	0,9 %	83 %	100 %	92 %

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

3.2 La fiabilité de l'information financière

3.2.1 Une comptabilité d'engagement insuffisamment développée

L'article L. 2342-2 du CGCT prévoit que les collectivités territoriales ont l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement des dépenses, laquelle permet de donner une image fidèle des comptes en recensant tous les engagements pris, sans attendre leur paiement effectif.

En l'espèce, il existe une comptabilité d'engagement, qui prend la forme d'états faisant ressortir les engagements (numéro et type de travaux), les montants engagés et mandatés, l'imputation budgétaire ainsi que le fournisseur et, le cas échéant, la référence du marché.

Toutefois, cette comptabilité d'engagement est insuffisante et parcellaire. En effet, de nombreuses dépenses sont effectuées sans engagement préalable juridique ou comptable. Elles sont souvent réalisées sur la base de la signature d'un bon de livraison valant engagement juridique. Il est ainsi constaté l'absence de bons de commande pour nombre d'achats. Certains d'entre eux sont effectués directement sur place auprès des fournisseurs, ces derniers transmettant leur facture à la commune pour règlement, procédure qui s'apparente à une comptabilité de caisse et non d'engagement. Ainsi, les agents peuvent engager, sans limite, des crédits au-delà des crédits budgétaires votés.

La comptabilité d'engagement a, par ailleurs, pour objet de faciliter certaines opérations de fin d'exercice, telles que le rattachement des charges et des produits à l'exercice. Selon le cas de figure, ce sont soit des charges à payer, des charges constatées d'avance, des produits à recevoir ou des produits constatés d'avance qui sont comptabilisés.

Le non rattachement de charges à l'exercice peut affecter le résultat et la capacité d'autofinancement peut en être indûment majorée.

 La commune a indiqué ne pas pratiquer le rattachement des charges et des produits³⁴, ce à quoi elle devra remédier.

3.2.2 L'absence d'autonomie des budgets annexes

3.2.2.1 L'absence d'autonomie financière du budget annexe de l'assainissement

L'article L. 2224-11 du CGCT dispose que les services publics d'assainissement sont financièrement gérés comme des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC).

Aux termes des articles L. 1412-1 et L.2221-4 du même code, les collectivités constituent une régie pour l'exploitation directe d'un SPIC relevant de leur compétence et les régies ainsi instituées sont dotées, soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit de la seule autonomie financière.

³⁴ Un produit constaté d'avance d'un montant de 176 091 € figure au compte 4487 de la commune depuis 2020 correspondant à une dotation de soutien aux collectivités.

La création d'une régie dotée de l'autonomie financière implique l'existence d'un compte au Trésor distinct de celui de la collectivité de rattachement.

Or, en l'espèce, la chambre observe que le budget de l'assainissement ne dispose pas de l'autonomie financière, en contradiction avec les articles précités, ce qui affecte l'appréciation de sa situation financière et de son besoin réel de trésorerie.

3.2.2.2 L'absence d'autonomie du « budget annexe » du CCAS

Le budget du CCAS de Prunelli-di-Fiumorbo est annexé au budget de la commune et ne dispose pas de son propre compte (515) au Trésor.

Ce dispositif est irrégulier. Le CCAS est, en effet, un établissement public qui dispose, à ce titre, de la personnalité juridique et dont l'organe délibérant doit adopter son propre budget. Ce dernier doit donc être distinct de celui de la commune et non pas annexé.

Si les textes prévoient une dérogation à cette règle en autorisant une comptabilité annexée à celle de la commune, c'est en dessous d'un seuil de recettes de fonctionnement annuelles, lequel est franchi au cas d'espèce³⁵.

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

Rappel du droit n° 3 : Doter le CCAS d'un budget propre (personnalité morale et autonomie financière) et attribuer au budget annexe de l'assainissement l'autonomie financière, conformément aux dispositions des articles L. 2224-11, L. 1412-1 et L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales.

 Dans sa réponse, le maire a fait part de sa demande auprès du comptable public afin que le budget annexe de l'assainissement et le budget du CCAS soient dotés de l'autonomie requise par les textes.

3.2.3 **Une prise en charge induite du budget annexe de l'assainissement par le budget principal**

Selon l'article L. 2224-1 du CGCT, les budgets des SPIC exploités en régie, affermés ou concédés doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. L'article L. 2224-2 du même code interdit donc, par principe, la prise en charge par le budget principal des dépenses de ces services.

³⁵ 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. Les recettes de fonctionnement du CCAS de Prunelli-di-Fiumorbo s'élevaient à 45 000 € en 2022.

Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs. Dans cette hypothèse, une délibération du conseil municipal dûment motivée est nécessaire. Elle doit fixer les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service qui sont prises en charge, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. Selon l'article L. 2224-2 du CGCT, en aucun cas cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

En l'espèce, le budget de l'assainissement, en déséquilibre du fait de l'insuffisance des financements propres dont il a pu disposer, a bénéficié, chaque année depuis 2018, d'une subvention provenant du budget principal, sauf en 2019.

Les délibérations prises par le conseil municipal³⁶, en vue du versement, par le budget principal au budget annexe, de subventions qualifiées d'exceptionnelles, mentionnaient « *la nécessité de réaliser des investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs* ».

Sur la forme, ces quatre délibérations, dotées d'une motivation insuffisante, ont méconnu les dispositions de l'article L. 2224-2 précité dans la mesure où elles ne comportaient pas les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses prises en charge, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent.

3.2.4 Une comptabilité patrimoniale non maîtrisée

Selon les instructions budgétaires et comptables, l'ordonnateur (ici, le maire) 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.

Or, il est constaté un écart de près de 2,17 M€ pour le budget principal et de 0,57 M€ pour le budget assainissement.

Tableau n° 5 : Le suivi du patrimoine de la commune au 31 décembre 2022

(En €)	État de l'actif	Inventaire	Écart
Budget principal	35 788 788,07	37 956 862,45	2 168 074,38
Budget annexe Assainissement	2 465 821,54	3 040 525,55	574 704,01
Total	38 254 609,61	40 997 388,00	2 742 778,39

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

³⁶ Délibérations du 22 mars 2021, du 28 mars 2022 et du 13 avril 2023.

La commune est invitée à se rapprocher de son comptable public pour la mise en concordance des deux documents.

Les frais d'études engagés en vue de la réalisation d'investissements sont enregistrés en compte d'immobilisation. Si les études ne sont pas suivies de la réalisation d'un investissement, les frais afférents s'analysent alors comme une dépense de fonctionnement et doivent faire l'objet d'un amortissement sur une durée maximale de cinq ans.

Or, à la clôture de l'exercice 2022, le montant enregistré en frais d'études au bilan du budget principal et du budget assainissement est élevé³⁷. La chambre rappelle la nécessité d'apurer le compte, par transfert aux comptes d'immobilisations en cours ou par amortissement, selon que les études aient été ou non suivies de l'exécution des investissements prévus.

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 2022 représentent un montant de 1,25 M€ pour le budget principal et de 1,26 M€ pour le budget assainissement. Dans les deux cas, selon les actifs produits en 2022, des opérations achevées restent comptabilisées aux comptes d'immobilisations en cours.

La chambre rappelle que la commune doit transférer les immobilisations achevées au 31 décembre 2022 à leurs comptes d'affectation définitive.

De même, 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.

Au cours de la période sous revue, la commune a comptabilisé, sur les exercices 2020 et 2022, des recettes réelles de fonctionnement correspondant à des travaux en régie³⁸. Les titres ainsi émis sur le compte 722 s'élèvent à respectivement 49 993 € et 49 930 €. Ces montants peu élevés au regard des recettes réelles de fonctionnement correspondent aux achats et charges de personnels.

Interrogée sur le faible montant de ces sommes et sur l'absence de travaux en régie sur les autres exercices, la commune a admis le caractère non exhaustif des charges comptabilisées à ce titre, en l'absence de transmission, par les services concernés, des éléments nécessaires à leur comptabilisation.

La sous-estimation probable de ces travaux en régie entraîne une minoration comptable de l'actif immobilisé, ainsi que des résultats de fonctionnement de la collectivité. La fiabilité du budget annexe « assainissement » est impactée de la même manière puisqu'il ne comptabilise aucune opération budgétaire relative à ces travaux. La commune doit comptabiliser ces opérations de manière plus rigoureuse afin d'améliorer la fiabilité et la qualité des comptes.

³⁷ Compte 2031 du budget principal : 590 426,37 €.

Compte 2031 du budget assainissement : 187 957,14 €.

³⁸ Les travaux réalisés en régie sont ceux effectués par les services municipaux, à la différence des marchés publics et délégations de service public.

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

Les instructions budgétaires et comptables M14 et M4 prévoient que les subventions d'investissement reçues par une commune ou par un SPIC en vue de financer un équipement déterminé 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 subvention³⁹.

La chambre a relevé que la procédure de virement, au compte de résultat, des subventions transférables n'était pas mise en œuvre. Or, sur les exercices 2021 et 2022, les subventions d'investissement inscrites au compte 131 s'élevaient respectivement à 3 et 4,6 M€.

La chambre demande donc à la commune de mettre en œuvre le virement au compte de résultat des subventions transférables.

Dans sa réponse, le maire fait part de sa demande auprès du comptable public afin que le transfert au compte de résultat des subventions d'investissement s'opère.

3.2.6 Des régies de recettes et de dépenses non contrôlées

Par trois arrêtés du 25 septembre 2023, le maire a clôturé trois régies, inactives depuis plusieurs années.

Par une décision du même jour, le maire a institué une régie générale de dépenses et de recettes. Les recettes concernées sont les loyers perçus, les concessions dans les cimetières, les manifestations festives et droits de place hors régie « Piazza di Nazione ». Les dépenses concernées sont les réservations diverses (hôtel, train...), achats sur internet, achats dans les entreprises.

La commune dispose actuellement de trois régies, soit la régie générale de dépenses et de recettes en cours de finalisation, la régie de recettes pour les droits de place du marché et celle pour l'encaissement des locations des gîtes de tourisme communaux.

Alors qu'un contrôle sur place de toutes les régies (au rythme d'une fois tous les six ans pour celles présentant le moins de risques et une fois tous les deux ans pour les autres) devait être réalisé, ni le comptable public ni les services de l'ordonnateur n'ont effectué de contrôle au cours des six dernières années. La chambre rappelle qu'il appartient à l'ordonnateur de diligenter ses propres vérifications, indépendamment de celles du comptable public, en vue, entre autres, de s'assurer de la qualité des comptes et de la véracité des flux de caisse au moyen de contrôles sur place et sur pièces⁴⁰.

La chambre réclame donc, en lien avec le comptable public, l'établissement d'un plan de contrôle des régies.

³⁹ Le montant du transfert annuel est égal au montant de la subvention, rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné.

⁴⁰ Article R. 1617-17 du CGCT et chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006.

Rappel du droit n° 4 : Contrôler périodiquement les régies et formaliser le contenu des vérifications, conformément à l'article R. 1617-17 du CGCT

En réponse aux observations de la chambre, le maire a transmis la demande envoyée au comptable public en vue de programmer le contrôle de toutes les régies en 2024. Il a indiqué que la commune procèdera également aux contrôles des mêmes régies à l'automne.

3.2.7 Le principe de prudence comptable

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.

La dernière délibération du conseil municipal sur les durées d'amortissement date de mars 2021 et fixe 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, traduisant un état de fiabilité dans la gestion patrimoniale (voir annexe n° 4).

La commune a indiqué que, pour les budgets M14 et M49, les montants des écritures à passer pour les amortissements étaient demandés au comptable public.

La nomenclature comptable prévoit plusieurs catégories de provisions : pour risques, pour risques et charges sur emprunts, pour charges à répartir sur plusieurs exercices, et autres provisions pour charges. À cela, s'ajoutent celles pour dépréciation des comptes de tiers, lorsque le recouvrement d'une créance apparaît compromis. Ces charges ont vocation à prendre en compte une sortie de ressources probables liée à un risque ou un événement en cours.

Toutefois, aucune provision n'a été constituée sur la période examinée par la commune, nonobstant des contentieux pour lesquels elle a été condamnée et malgré l'ancienneté de quelques titres⁴¹ (les plus anciens étant de 2008), qui traduisent un recouvrement irrémédiablement compromis et doivent donc conduire la commune à effectuer des admissions en non-valeur, dont la charge aurait pu être compensée par la réalisation desdites provisions. Des admissions en non-valeur ont d'ailleurs été effectuées pour 27 507 € en 2019 et 10 861 € en 2021.

La chambre rappelle l'obligation de réaliser les provisions conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57, dès lors qu'un des cas énumérés à l'article R. 2321-2 du CGCT trouve à s'appliquer.

Dans sa réponse, le maire a indiqué que la commune a prévu, pour l'exercice comptable 2024, des provisions pour couvrir les risques liés à trois contentieux à hauteur de 80 000 €.

⁴¹ Titres datant d'avant 2019 figurants dans l'état des RAR de 2021 pour un montant global de 23 484 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité des comptes de la commune de Prunelli-di-Fiumorbo doit être améliorée. Les données présentes dans les documents budgétaires et comptables ne sont pas toujours bien renseignées. La comptabilité patrimoniale présente plusieurs anomalies, notamment s'agissant de l'état de l'actif. La comptabilité d'engagement n'est pas généralisée. Le règlement budgétaire et financier désormais en vigueur devrait permettre d'améliorer les pratiques en la matière.

L'absence d'autonomie du budget du CCAS et le subventionnement actuel du budget de l'assainissement représentent des irrégularités qu'il convient de corriger. La collectivité devra également s'attacher à contrôler les différentes régies de recettes et de dépenses qu'elle a mises en place.

4 L'ANALYSE FINANCIERE DE LA COMMUNE

4.1 Le budget principal : une situation financière satisfaisante grâce à des produits de gestion en forte hausse depuis 2021

4.1.1 Des produits de gestion en croissance soutenue, portés par les ressources d'exploitation

Entre 2018 et 2022, les produits de gestion⁴² ont progressé de 54 %, passant de 3,1 M€ à 4,8 M€. Selon la commune, la crise sanitaire n'a pas nui à ses ressources, qui ont progressé légèrement de 2019 à 2020.

Sur la période, les ressources d'exploitation ont représenté en moyenne 37 % des produits de gestion, les ressources institutionnelles 31 %, tout comme les ressources fiscales. Les produits d'exploitation ont plus que doublé, devenant même, de manière atypique pour une commune, la première ressource, jusqu'à représenter 49 % des produits de gestion en 2022.

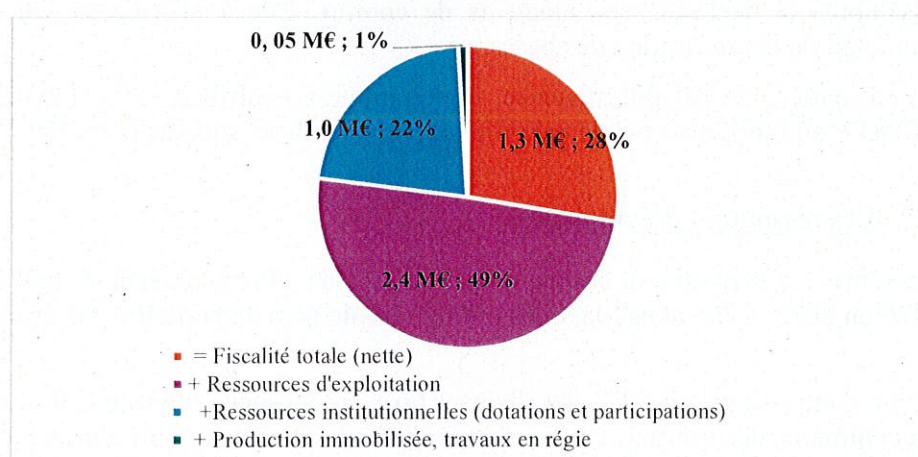
⁴² Il s'agit des produits comptabilisés sur les comptes 70 à 75 de la nomenclature comptable.

Tableau n° 6 : Produits de gestion du budget principal (en euro)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution %
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 060 094	1 369 753	1 125 636	1 238 237	1 392 774	31 %
+ Fiscalité reversée	- 27 096	- 56 054	- 55 745	- 67 800	- 65 433	- 141 %
= Fiscalité totale (nette)	1 032 998	1 313 699	1 069 891	1 170 437	1 327 341	28 %
+ Ressources d'exploitation	966 726	868 392	1 055 686	1 714 323	2 370 663	245 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 123 730	1 187 920	1 313 104	1 225 349	1 053 704	- 6 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	49 993	0	49 330	0 %
= Produits de gestion	3 123 454	3 370 011	3 488 674	4 110 109	4 801 038	54 %

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

Si les ressources institutionnelles enregistrent une légère baisse sur la période, elles sont compensées par la forte croissance des ressources d'exploitation et dans une moindre mesure, par l'augmentation des ressources fiscales propres.

Graphique n° 1 : Répartition des produits de gestion en 2022

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

4.1.1.1 Les ressources fiscales

La commune fait partie de la communauté de communes de Fium'Orbu Castellu, établissement public intercommunal de coopération à fiscalité additionnelle. Les ressources fiscales propres nettes des restitutions représentent en moyenne 31 % des produits de gestion. Elles sont composées des impôts locaux pour près de 97 %, des taxes liées aux transports de véhicules et droits de stationnement et des taxes liées à l'urbanisation et à l'environnement.

Entre 2018 et 2022, les recettes fiscales propres ont progressé de 31 % sous l'effet principal de la revalorisation des bases et accessoirement d'une hausse du taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2022 (de 17,78 % à 19,50 %).

Les impôts locaux sont eux-mêmes décomposés entre la taxe d'habitation (TH) sur les résidences secondaires et logements vacants, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et la cotisation foncière des entreprises.

En 2022, les produits des impôts directs locaux représentaient 1,18 M€, soit 318 € par habitant contre 696 € pour la moyenne de la strate des communes de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé⁴³.

Ces produits modérés s'expliquent tant par les bases que par les taux votés.

Les bases nettes imposées au profit de la commune⁴⁴ (taxe d'habitation, taxe foncière et cotisation foncière des entreprises) représentent en 2022, seulement 1 182 € par habitant contre 2 489 € pour la moyenne de la strate.

S'agissant des taux votés en 2022, celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties est de 19,50 % contre un taux moyen de la strate établi à 33,56 %. Le taux de la cotisation foncière des entreprises a été fixé à 7,08 %, contre un taux moyen de la strate de 20,54 %.

Interrogée sur ces éléments, la commune a fourni un contrat signé en février 2021 avec un cabinet en vue d'une prestation d'accompagnement à la fiscalité locale. L'objet du contrat concerne particulièrement l'optimisation des bases fiscales des locaux d'habitation classés en catégories insalubres et déclarés sans éléments de confort. Elle a affirmé sa volonté de poursuivre ce travail de revalorisation des bases.

Enfin, en matière de fiscalité reversée, la commune a contribué, de 2018 à 2022, à hauteur de 74 841 € au fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR⁴⁵).

4.1.1.2 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont augmenté de près de 245 %, passant de 0,97 M€ en 2018 à 2,37 M€ en 2022. Cette année-là, elles ont représenté près de la moitié des produits de gestion.

Elles sont composées pour 69 % des diverses taxes, redevances et produits d'utilisation que perçoit la commune, des travaux, études et prestations de services qu'elle a effectués et du remboursement de la mise à disposition du personnel aux budgets annexes. Les revenus locatifs représentent près de 30 % des ressources d'exploitation.

⁴³ Sources : Comptes individuels des collectivités ; collectivités locales.gouv.

⁴⁴ Depuis 2021, suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les bases de TH sont désormais constituées des bases des résidences secondaires et des locaux vacants de la collectivité. Les bases de TFB et de CFE prennent en compte la réduction de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels.

⁴⁵ Le FNGIR a été créé afin d'opérer une redistribution horizontale des ressources au sein de chaque catégorie de collectivité.

Tableau n° 7 : Les ressources d'exploitation du budget principal (en euros)

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
+ Redevances et recettes d'utilisation du domaine	343 862	251 134	397 246	736 028	1 253 974
+ Travaux, études et prestations de services	63 556	89 473	81 871	90 410	91 460
+ Mise à disposition de personnel facturée	257 496	220 000	274 237	283 610	289 230
+ Remboursement de frais	3 083	7 191	888	1 565	0
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	667 997	567 798	754 242	1 111 613	1 634 664
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	262 296	289 282	298 579	589 039	695 106
+ Subventions et autres produits	36 433	11 312	2 866	13 672	40 893
= Autres produits de gestion courante (dont produits exceptionnels réels*) (b)	298 729	300 594	301 445	602 711	735 999
= Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*) (a+b+c)	966 726	868 392	1 055 687	1 714 324	2 370 663

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

Entre 2018 et 2022, les redevances et recettes d'utilisation du domaine croissent de 365 %, passant de 0,34 à 1,25 M€. Le tableau n° 7 met en évidence une augmentation particulièrement significative à partir de 2020.

L'explication concerne essentiellement le compte 70388 « autres redevances et recettes diverses », qui enregistre les sommes perçues en application du bail consenti à la société STOC en charge de la gestion des déchets. En effet, le bail prévoit une redevance à la tonne entrante versée à la commune. Or, le centre d'enfouissement de Prunelli a été réquisitionné en 2021 et 2022 par arrêté préfectoral pour en augmenter la capacité d'enfouissement. Ces arrêtés ont donc été générateurs de recettes supplémentaires pour la commune, d'autant que cette dernière, par deux avenants signés en 2020 et 2022, a revu les conditions tarifaires, en augmentant le tarif à la tonne au-delà des capacités initiales.

Tableau n° 8 : Sommes enregistrées sur le compte 70388 (STOC) en euros

2018	2019	2020	2021	2022
321 952	228 887	375 291	715 207	1 248 601

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

S'agissant des revenus locatifs, l'augmentation réside essentiellement dans la perception, par la commune, des loyers des 44 logements suite à l'acquisition en juin 2020 de l'immeuble situé au lieu-dit Migliacciaru (voire plus avant).

Les produits des services et des domaines ont ainsi représenté en 2022, 441 € par habitant, contre 117 € pour la moyenne de la strate⁴⁶.

4.1.2 Des charges de gestion en progression constante

Entre 2018 et 2022, les charges de gestion⁴⁷ ont augmenté de 38 %. La progression a été particulièrement importante en 2022.

Tableau n° 9 : Charges de gestion du budget principal

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. %
Charges à caractère général	1 093 862	1 081 403	1 142 418	990 169	1 249 850	14 %
+ Charges de personnel	1 182 430	1 450 532	1 513 631	1 658 609	1 791 011	51 %
+ Subventions de fonctionnement	398 350	257 208	270 144	396 682	640 360	61 %
+ Autres charges de gestion ⁴⁸	83 871	159 845	130 459	142 646	130 978	56 %
= Charges de gestion	2 758 513	2 948 988	3 056 652	3 188 106	3 812 199	38 %

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

En leur sein, les charges à caractère général ont cru de 14 % et représentent près d'un tiers des dépenses de gestion. L'examen des différents comptes de charges n'appelle pas d'observations particulières.

Les charges de personnel ont connu la hausse la plus forte en volume. Elles ont progressé de plus de 0,6 M€, soit une augmentation de 51 % entre 2018 et 2022, où elles ont représenté 483 € par habitant contre 601 € pour la moyenne de la strate.

En cinq ans, la rémunération du personnel titulaire a augmenté de 0,39 M€ soit une hausse de 49,2 %, tandis que la rémunération du personnel non titulaire a diminué de 0,08 M€.

Plusieurs décisions viennent expliquer cette augmentation :

- L'effectif municipal est passé⁴⁹ de 31,8 emplois permanents en équivalent temps plein⁵⁰ (ETP) en 2018 à 46 en 2022, soit une augmentation de près de 45 %. La commune a intégré dans ses effectifs 11 agents sur la période ;

⁴⁶ Comptes individuels des collectivités, précités.

⁴⁷ Il s'agit des charges comptabilisées sur les comptes 60 à 65 de la nomenclature comptable.

⁴⁸ Les autres charges de gestion concernent essentiellement les indemnités et frais des élus. Ces charges regroupent également les contributions aux organismes de regroupement.

⁴⁹ Selon les annexes des comptes administratifs « État du personnel » des exercices 2018 et 2022.

⁵⁰ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet).

- La mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire, intitulé RIFSEEP⁵¹ ;
- La mise en place des astreintes au service technique à compter de 2019 ;
- L'augmentation du point d'indice de la fonction publique.

S'agissant des subventions de fonctionnement versées, leur montant annuel est très variable d'une année à l'autre. L'année 2022 marque une forte augmentation qui s'explique par le versement d'une subvention exceptionnelle de 250 000 € au budget annexe « assainissement » et par une hausse sensible de celle allouée au budget annexe ALSH.

S'agissant des subventions allouées aux structures privées, elles ont augmenté de près de 73 % entre 2018 et 2023⁵². La commune ne dispose pas d'un règlement d'attribution des subventions, alors que 24 associations ont bénéficié d'une subvention en 2022, dont une seule pour 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 23 000 €, en application du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

4.1.3 Une nette amélioration de la capacité d'autofinancement à compter de 2021

La capacité d'autofinancement (CAF) brute du budget principal, représentant les ressources dégagées par le cycle de gestion, s'établit en moyenne à 0,55 M€ entre 2018 et 2022, représentant 14 % des produits de gestion.

Tableau n° 10 : Évolution de la capacité d'autofinancement du budget principal (en euros)

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	3 123 454	3 370 011	3 488 673	4 110 109	4 801 038
Charges de gestion	2 758 514	2 948 988	3 056 652	3 188 106	3 812 199
Excédent brut de fonctionnement	364 940	421 023	432 021	922 003	988 839
CAF brute	360 328	414 829	159 662 ⁵³	872 243	940 112
CAF nette	329 577	383 219	112 408	758 719	824 951

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

L'augmentation significative des ressources d'exploitation à compter de 2021 a généré de l'autofinancement pour la commune. Cette hausse a contribué à absorber l'évolution des dépenses de fonctionnement et notamment celles de personnel.

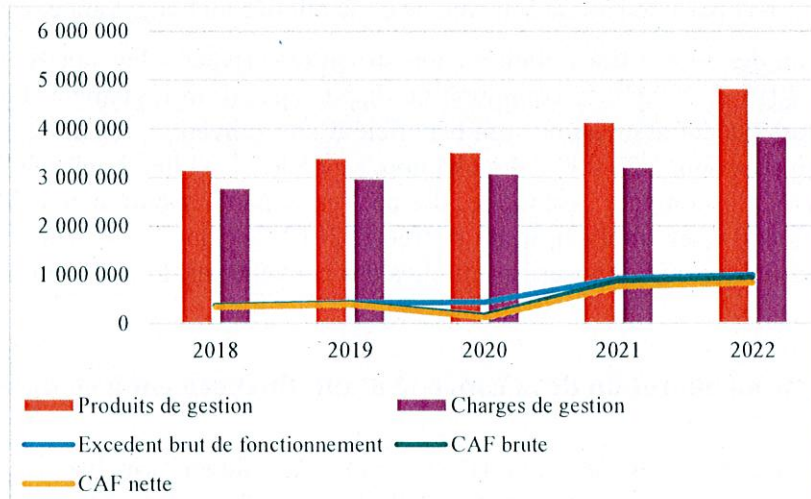
⁵¹ RIFSEEP : « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel », qui a remplacé la plupart des primes et indemnités préexistantes.

⁵² Sur la base du Budget primitif 2023.

⁵³ Le niveau entre l'EBF et la CAF brute s'explique par un mandat de 254 384 € sur le compte 673 (annulation d'un titre de recette sur exercice antérieur imputé à tort sur l'article 73113). En contrepartie, un titre de recette du même montant a été émis sur l'article 1311.

La capacité d'autofinancement brute du budget principal atteint son plus haut niveau en 2022 en s'établissant à 0,94 M€, soit près de 20 % des produits de gestion. La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des remboursements de dettes en capital, suit la même évolution.

Graphique n° 2 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la CAF (en euros)



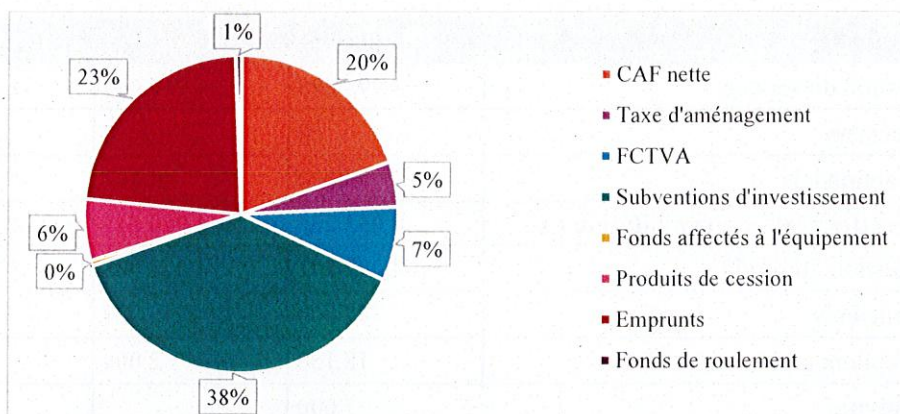
Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

4.1.4 De bons indicateurs en matière d'investissement

La commune de Prunelli-di-Fiumorbo mène des investissements dans nombre de secteurs, notamment la voirie, l'assainissement, les équipements scolaires et sportifs, et son parc immobilier locatif. Interrogé sur la stratégie d'investissement de la commune, le maire a indiqué quatre chantiers prioritaires sur le mandat que sont l'acquisition de l'établissement et service d'aide par le travail (ESAT), la construction du groupe scolaire avec plateau sportif, l'achat de la résidence Cardiccia et celui de l'EHPAD A Ziglia. Hormis l'ESAT, les trois autres chantiers ont été réalisés ou sont en cours de réalisation.

Le volume annuel des dépenses d'équipement est compris entre 1,8 M€ et 3,6 M€ avec une moyenne de 2,42 M€ sur la période.

Au total, en cinq ans, la commune a investi 12,1 M€, qu'elle a financé en recourant à l'emprunt à hauteur de 23 %.

Graphique n° 3 : Le financement de l'investissement du budget principal

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

En 2022, les dépenses d'investissement s'élevaient à 2,7 M€ représentant 749 € par habitant contre 674 € pour la moyenne de la strate.

Le fonds de roulement net global s'établit à 2,2 M€ au 31 décembre 2022 correspondant à 208 jours de charges courantes.

L'encours de la dette est maîtrisé : il s'établit à la même date à 2,6 M€, soit une capacité de la commune à se désendetter rapidement, sur 2,8 années. La dette est composée de trois emprunts bancaires, classés en catégorie 1A, soit la meilleure appréciation en matière de risque selon la charte Gissler⁵⁴.

Enfin, la trésorerie est positive sur toute la période et s'établit fin 2022 à 2,8 M€, correspondant à 265 jours de charges courantes.

La commune dispose donc d'indicateurs satisfaisants, avec un niveau d'investissement supérieur à la moyenne de la strate.

4.1.5 Des perspectives financières à aborder prudemment et à adosser à un plan pluriannuel d'investissement

Sur la base des prévisions budgétaires 2023, la capacité d'autofinancement du budget principal devrait légèrement diminuer. En effet, le budget prévoit une hausse des charges de gestion de 6,9 % pour une baisse des produits de même nature de 10,7 %.

Ces chiffres sont cependant à relativiser au vu de la forte sous-estimation du niveau de recettes d'exploitation l'année précédente, entre le BP et le compte administratif 2022. En effet, les recettes de gestion ont été, *in fine*, supérieures de 0,93 M€ par rapport aux prévisions (voir tableau n° 11).

⁵⁴ La charte Gissler propose une classification des produits d'emprunt en fonction des risques qui leur sont associés.

Tableau n° 11 : Compte administratif 2022 et budgets primitifs 2022 et 2023 du budget principal

(en €)	BP 2022	CA 2022	BP 2023
Recettes de gestion du service	3 993 285	4 919 649	4 445 402
+ Produits financiers	0	0	0
+ Produits exceptionnels	60000	40 892	10000
= Total des recettes réelles d'exploitation (A)	4 053 285	4 960 541	4 455 402
Dépenses de gestion du service	4 092 591	4 021 028	4 211 720
+ Charges financières	47 000	46 727	45 100
+ Charges exceptionnelles	18 100	2 004	52 020
Dépenses imprévues	5 000		40 000
= Charges des charges réelles d'exploitation (B)	4 162 691	4 069 759	4 348 840
Résultat reporté	636 222		700 000
CAF brute = (A) - (B)	526 816	890 782⁵⁵	806 562

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir du compte administratif 2022 et des budgets primitifs 2022 et 2023 du budget principal.

Les perspectives financières de la commune sont essentiellement liées à deux facteurs :

- Un autofinancement particulièrement dépendant des recettes provenant de la société de traitement des ordures corses (STOC) et de la maîtrise des dépenses de fonctionnement ;
- Les investissements programmés dans les prochaines années.

L'évolution des recettes communales repose en grande partie sur les recettes d'exploitation, qui, comme vu précédemment, sont fonction des sommes perçues en application du bail consenti à la société STOC, en charge de la gestion des déchets. En 2022, ces dernières se sont élevées à 1,25 M€, soit 26 % des produits de gestion.

Or, le niveau de recettes enregistré depuis 2021 n'est pas forcément acquis à long terme. Si l'exploitation du centre d'enfouissement, qui devait s'achever en 2023, a été prolongée de 15 ans (jusqu'en 2037) et que les capacités de site ont été augmentées de 5 000 tonnes par an⁵⁶, les ressources générées à ce titre dépendront des quantités de déchets qui seront enfouis dans le futur, lesquelles pourront varier en fonction des autres solutions de traitement mises en œuvre à l'échelle régionale.

La chambre encourage donc la commune à faire preuve de prudence dans ses prévisions budgétaires. *A minima*, elle lui recommande de se baser sur les volumes autorisés hors réquisition, et juridiquement, l'invite à signer un nouveau bail avec la STOC afin d'entériner contractuellement la prolongation de l'exploitation autorisée par arrêté préfectoral.

Sur ce dernier point, dans sa réponse aux observations de la chambre, la commune a indiqué que le nouveau bail était en cours de rédaction.

⁵⁵ La somme de 49 330,29 € du compte 72, Production immobilisée, travaux en régie, s'agissant d'une opération d'ordre, n'est pas reprise dans le calcul de la CAF brute.

⁵⁶ Les capacités du site sont passées de 40 000 à 45 000 tonnes par an.

Cette précaution dans l'évaluation des recettes apparaît d'autant plus nécessaire au regard de l'évolution prévisible des dépenses de fonctionnement. Ces dernières ont augmenté de 38 % entre 2018 et 2022 et une nouvelle hausse de 4,7 % était prévue en 2023. Les perspectives laissent donc présager une progression des charges de gestion, notamment des dépenses de personnel, en lien avec la revalorisation du régime indemnitaire. L'inflation, la hausse du coût de l'énergie et la revalorisation du point d'indice de la fonction publique devraient également confirmer cette tendance haussière pour les années à venir.

S'agissant de l'investissement, nonobstant les nombreux projets, la commune ne dispose pas de plan prévisionnel d'investissement et elle n'utilise pas à ce jour de déclinaison en autorisations de programme et crédits de paiement pour ses opérations. Un diagnostic global des équipements municipaux, de leur coût de fonctionnement et des travaux nécessaires lui permettrait d'arbitrer la priorité entre les investissements.

L'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement formalisé, présenté à l'assemblée délibérante, et appuyé sur une prospective financière lui permettrait de s'assurer du caractère réaliste du programme d'investissement et de sa soutenabilité, en mesurant les conséquences financières de sa mise en œuvre sur l'équilibre de la section de fonctionnement.

Cette mise en cohérence entre des documents prospectifs que la chambre appelle de ses vœux et les capacités financières de la commune serait également de nature à mieux informer le conseil municipal sur la trajectoire d'investissement et à éclairer la collectivité pour un meilleur pilotage financier.

Recommandation n° 4. : Élaborer un plan pluriannuel d'investissement chiffré en recettes et en dépenses, intégré dans une prospective financière et incluant une stratégie de gestion du patrimoine.

—▷ Dans sa réponse, le maire actuel a indiqué qu'un plan pluriannuel d'investissement sera étudié au cours de l'année 2024, pour être effectif en 2025.

4.2 La situation financière du budget annexe « assainissement »

4.2.1 Une section d'exploitation équilibrée grâce à la subvention du budget principal

La commune possède un réseau important⁵⁷ de canalisations de collecte et de pompage des eaux usées, qui sont envoyées pour traitement vers la station d'épuration de Ghisonaccia. Le réseau d'assainissement est entretenu en régie avec une prestation de service pour l'exploitation technique du réseau, effectuée à la demande.

Le conseil municipal a décidé⁵⁸, en 2020, d'augmenter le tarif de la redevance pour la collecte et la dépollution des eaux usées de 1,50 € à 1,80 € le mètre cube d'eau consommée.

⁵⁷ 28 km de canalisations de collecte, 3 km de canalisations de refoulement, 9 postes de relevage.

⁵⁸ Délibération n° 2020/1 du 19 octobre 2020.

Ce budget annexe, qui n'a pas de compte ouvert au Trésor, fonctionne comptablement avec le compte de liaison 4511.

Tableau n° 12 : Performances financières du budget annexe assainissement

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022
Chiffre d'affaires	0	375	85 275	13 800	135 200
+ redevances versées par le prestataire	286 143	267 444	279 484	333 148	368 299
= Ressources d'exploitation	286 143	267 819	364 759	346 948	503 499
= Produit total	286 143	267 819	364 759	346 948	503 499
- Consommations intermédiaires	52 754	356 495	375 785	405 550	523 833
= Valeur ajoutée	233 389	- 88 676	- 11 026	- 58 602	- 20 334
- Charges de personnel	44 010	44 808	45 500	45 750	49 075
+ Subvention d'exploitation	155 000	0	0	150 000	250 000
= Excédent brut d'exploitation	344 379	- 133 484	- 56 526	45 648	180 591
<i>En % du produit total</i>	<i>120,4 %</i>	<i>- 49,8 %</i>	<i>- 15,5 %</i>	<i>13,2 %</i>	<i>35,9 %</i>
+/- Résultat financier	0	0	0	0	- 5 400
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	- 109	- 1 800	0	- 600	- 4 689
= CAF brute	344 270	- 135 284	- 56 528	45 048	170 502
<i>En % du produit total</i>	<i>120,3 %</i>	<i>- 50,5 %</i>	<i>- 15,5 %</i>	<i>13,0 %</i>	<i>33,9 %</i>

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

Sur la période de contrôle, les ressources d'exploitation relèvent pour 66 % des redevances assainissement, pour 10 % des redevances raccordement et pour 24 % de la subvention d'exploitation versée par le budget principal de la commune.

Les charges sont composées des charges de personnel, des achats liés à l'entretien et aux réparations et pour la majeure partie, du contrat de sous-traitance générale.

La capacité d'autofinancement s'est avérée positive uniquement pour les exercices au cours desquels une subvention exceptionnelle a été versée par le budget principal. En les neutralisant, la CAF brute du budget « assainissement » aurait été négative de 2019 à 2022.

4.2.2 La section d'investissement

Les dépenses d'investissement sont très faibles jusqu'en 2021, année d'engagement de la commune dans un programme de mise en conformité du système d'assainissement collectif pour le secteur de la plaine, en vue notamment d'éliminer les eaux claires parasites qui saturent la station d'épuration, avec un impact économique à la clé⁵⁹.

⁵⁹ Notamment par le coût du traitement payé à la commune de Ghisonaccia pour le traitement des eaux usées collectées par la station d'épuration.

Le projet a été évalué à 3,4 M€, subventionné à hauteur de 80 %, la charge résiduelle étant financée par l'emprunt. Ce dernier n'était pas finalisé fin 2022, date du dernier compte de gestion pris en compte dans l'analyse financière. Néanmoins, le tableau n° 13, qui retrace le financement des investissements entre 2018 et 2022, met déjà en évidence, en l'absence d'épargne nette, la part prépondérante des subventions pour le financement des dépenses d'équipement.

Tableau n° 13 : Financement des investissements - budget de l'assainissement (en euro)

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>CAF brute</i>	344 270	- 135 285	- 56 528	45 048	170 502	368 007
<i>CAF nette</i>	344 270	- 135 285	- 56 528	45 048	159 598	357 103
<i>FCTVA</i>	0	0	38 442	1 287	0	39 728
<i>Subventions d'équipement</i>	0	0	0	1 247 694	0	1 247 694
<i>Financements propres disponibles</i>	344 270	- 135 285	- 18 086	1 294 028	159 598	1 644 525
<i>Dépenses d'équipement</i>	70 436	29 520	16 776	124 664	1 044 263	1 285 659
<i>Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</i>	273 834	- 164 805	- 34 862	1 169 364	- 884 665	358 866
<i>Nouveaux emprunts</i>	0	0	0	400 000	0	
<i>Apport ou prélèvement sur le fonds de roulement</i>	273 834	- 164 805	- 34 862	1 569 364	- 884 665	758 866

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

En complément des subventions, la commune a souscrit deux prêts de 400 000 € chacun, en 2021 et 2023, pour financer le solde de l'opération.

L'encours de la dette, composé d'un emprunt bancaire classé en catégorie 1A, soit la meilleure appréciation en matière de risque selon la charte Gissler, est faible, s'élevant à 0,39 M€ fin 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Prunelli-di-Fiumorbo présente une situation financière confortable au regard des principaux indicateurs de gestion. Le centre d'enfouissement des déchets génère près de la moitié de ses produits de gestion. Leur hausse constante permet de compenser la progression des charges de gestion, due à titre principal à l'augmentation des dépenses de personnel.

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 plus élevées que la moyenne des communes de même strate démographique. En 2022, le niveau de trésorerie disponible permet de sécuriser le fonctionnement de la collectivité sur plusieurs mois. L'excédent du budget principal sert également à verser une subvention exceptionnelle au budget annexe de l'assainissement qui, sans cet apport, serait en déséquilibre.

Nonobstant ses bons indicateurs financiers, la commune devra être vigilante dans ses projections de dépenses futures, tant ses produits de gestion dépendent du volume de déchets qui sera accueilli dans son centre d'enfouissement dans les années à venir. Pour plus de visibilité, la collectivité est encouragée à se doter d'un plan pluriannuel d'investissement.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 Une fonction achat non structurée

5.1.1 Une organisation qui fait défaut en matière de commande publique

La commune ne dispose pas d'une organisation de la commande publique adaptée à sa taille. La fonction « marchés publics » n'a pas été identifiée dans l'organigramme de la collectivité (cf. annexe n°2).

De 2018 à 2023, la fonction « achat » était assurée par le responsable du pôle « vie quotidienne », agent de catégorie B qui exerce de nombreuses autres attributions. Sa fiche de poste lui confiait, en effet, deux missions inhérentes à la commande publique, à savoir « la mise en ligne des marchés sur e-marchés et l'enregistrement contrôle de légalité », mais également l'encadrement du personnel de l'accueil, des élections, de l'état civil et du marché hebdomadaire communal.

Sur la période de contrôle, il s'avère que cet agent n'a suivi aucune formation en matière de commande publique et ne dispose pas d'expérience ou de formation initiale dans le domaine.

Aucun contrôle ou suivi centralisé des achats, que ce soit en termes de passation ou d'exécution, n'est mis en œuvre. La commune n'a très souvent pas pu répondre aux demandes de pièces justificatives formulées par la chambre concernant la gestion des achats sur la période contrôlée. L'archivage des pièces de procédure n'est, en effet, pas effectif. La conservation et l'archivage des pièces de passation des marchés sont pourtant la condition préalable indispensable pour garantir la traçabilité et la transparence des procédures. Le code de la commande publique⁶⁰ a introduit des durées de conservation des pièces en matière de commande publique (de cinq à dix ans selon les cas).

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

La commune ne dispose pas non plus d'un tableau de bord annuel de suivi des marchés publics et des consultations, retraçant les principales étapes de la procédure.

La chambre considère que l'organisation actuelle ne permet ni d'assurer convenablement toutes les tâches imparties en matière de commande publique, ni le suivi des procédures. Au regard des faibles ressources humaines affectées aux services administratifs, la mutualisation de la fonction avec la communauté de communes pourrait constituer une piste de réflexion.

En réponse à ces observations, le maire a indiqué qu'il a revu l'organisation de la commande publique en nommant une responsable à la tête d'un pôle qui identifie clairement la fonction « marchés publics » et dont la mission principale est la structuration de la fonction « achat ». Il a ajouté qu'un archivage numérique est désormais effectif.

5.1.2 Des procédures internes et des outils inexistants

La collectivité dispose certes, depuis décembre 2020, d'un guide interne mais qui s'avère inopérant, en ne faisant que reprendre les règles édictées par les textes, sans les adapter aux spécificités de la collectivité. Ce guide s'apparente davantage à un support de formation qu'à un outil opérationnel mis à disposition des agents pour les guider tout au long de la procédure. Ainsi, les missions et relations entre les différents services intervenant dans les processus de commande publique ne sont pas décrites. De même, le seuil de saisine du référent n'est pas indiqué et la prévention des conflits d'intérêts n'est pas abordée.

En particulier, aucune consigne n'est définie s'agissant des marchés inférieurs aux seuils de procédure formalisée, notamment les marchés à procédure adaptée, dont les règles doivent en grande partie être définies par la collectivité elle-même, dans le respect des principes de la commande publique⁶¹.

⁶⁰ Art. R. 2184-12 et R. 2184-13 de la commande publique.

⁶¹ A savoir la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

En pratique, chaque service est autonome concernant ses commandes jusqu'au seuil de 40 000 €, à partir duquel le référent « commande publique » est saisi. La commune a indiqué que ses marchés sont numérotés à partir de 40 000 € HT.

La collectivité n'a pas recours à un logiciel dédié à la gestion des actes de passation et d'exécution des marchés publics, qui contribuerait à sécuriser les procédures et à accompagner les services dans la rédaction des pièces composant le dossier de consultation des entreprises. Le maire actuel a indiqué, dans sa réponse, avoir passé une commande en novembre 2023 en vue d'acquérir un tel logiciel.

La chambre demande à la commune de mettre en place une procédure écrite de gestion des marchés publics dès le premier euro et de faire délibérer le conseil municipal sur les procédures réalisées sous la forme d'une procédure adaptée.

Recommandation n° 5. : Formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et faire délibérer le conseil municipal sur celles relevant des marchés à procédure adaptée.

→ En réponse, le maire en fonctions a indiqué que dans le cadre de la nouvelle organisation mise en œuvre, un nouveau guide des procédures est applicable depuis novembre 2023.

5.2 L'absence de marchés publics pour de nombreux besoins récurrents

À la demande de la chambre, la commune a produit la liste des marchés publics passés depuis 2018. Le nombre de consultations ayant fait l'objet d'une publicité s'élève à 24 sur les six dernières années, soit une moyenne de quatre procédures par an, dont un seul appel d'offres, qui concerne la construction du plateau scolaire et sportif.

Tableau n° 14 : Nombres de consultations lancées par la commune de Prunelli-di-Fiumorbo

2018	2019	2020	2021	2022	2023
0	1	8	4	5	6

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

5.2.1 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, ainsi, faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables à la signature du contrat⁶².

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 homogènes⁶³.

Dans le cadre d'un accord-cadre à bons de commande, qui est la forme contractuelle généralement retenue pour la fourniture de prestations récurrentes, 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 ans⁶⁴. 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 et le suivi des seuils sont donc essentiels.

Or, la commune a indiqué ne procéder à aucune campagne de recensement de ses besoins. Elle ne dispose pas d'une cartographie ou d'une nomenclature des achats permettant de regrouper les dépenses par familles d'achats homogènes et ne pratique pas, non plus, la computation des seuils au-delà desquels un avis de publicité et la formalisation d'un marché sont obligatoires.

Au cours de la période examinée, les achats publics ont ainsi été réalisés au fil de l'eau, sans évaluation préalable ni planification des besoins. Le référent « commande publique », tout comme le service financier, n'ont connaissance des commandes passées par le service technique *qu'a posteriori*, à réception de la facture et une fois les fournitures réceptionnées.

⁶² 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'acheteur est autorisé à passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables. Il 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.

⁶³ 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 représente une unité fonctionnelle.

⁶⁴ 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.

5.2.2 L'absence de mise en concurrence et le recours récurrent à certains prestataires

Il résulte de ce qui précède que 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 publics pour les fournitures d'entretien, de petits équipements, les fournitures administratives et scolaires ainsi que pour les prestations de maintenance et d'entretien des immeubles, d'entretien des véhicules et de nettoyage des locaux, ni même les autres prestations de service.

Le tableau n° 15 liste, sans être exhaustif, à partir des comptes associés, des prestations commandées par la commune susceptible d'être considérées comme « homogènes » et qui n'ont pas fait l'objet d'un marché. Si la durée de quatre ans était retenue, comme recommandé, les montants en cause entre 2020 et 2023 auraient exigé *a minima* des mesures de publicité et de mise en concurrence et la formalisation expresse d'un contrat.

Tableau n° 15 : Dépenses de fonctionnement effectuées sans mise en concurrence

(en € HT)	2020	2021	2022	2023	Total sur 4 ans
Fourniture de petits équipements	69 149	39 083	48 615	55 000	211 847
Fournitures scolaires	23 264	13 533	10 944	17 000	64 741
Contrats de maintenance	92 316	87 068	82 264	88 000	349 648

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des données des comptes de gestion et du BP 2023 de la commune.

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 se sont élevées à un montant nettement supérieur aux seuils de publicité, et qui n'ont pas davantage fait l'objet de mise en concurrence.

Tableau n° 16 : Dépenses enregistrées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies »

	2020	2021	2022	2023
Fêtes et cérémonies - compte 632	118 335	71 494	141 550	155 000

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des données des comptes de gestion et du BP 2023 de la commune.

L'absence de marchés formalisés a eu pour conséquence un recours récurrent à certaines entreprises durant la période 2020-2023, sans que puisse être apportée la justification formelle d'une mise en concurrence.

Le tableau ci-dessous présente un échantillon de fournisseurs ou prestataires titulaires de commandes passées sans mise en concurrence et enregistrées comptablement sans référence à un numéro de marché, alors même que les seuils prévus au code de la commande publique sont dépassés.

Tableau n° 17 : Exemples de fournisseurs et prestataires de la commune sans marché public

	2020	2021	2022	2023	Total
Fournisseur n°1	32 041	34 377	43 085	41 756	151 259
Fournisseur n°2	15 442	5 742	6 763	15 402	43 349
Fournisseur n°3	86 744	133 745	136 787	126 724	484 000

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

Au-delà du risque juridique pris par la commune en ne garantissant pas la liberté d'accès à la commande publique, celle-ci se prive d'un axe de performance en matière d'achats en ne favorisant pas les économies d'échelle grâce à une mise en concurrence systématique de ses fournisseurs.

Ces pratiques ont cours dans un contexte où, par ailleurs, les décisions prises en matière de marchés publics font rarement l'objet d'un compte-rendu au conseil municipal par le maire, comme cela s'impose en la matière (voir partie 2.1.3 ci-dessus).

La collectivité doit donc impérativement mettre en œuvre un suivi des seuils par nomenclature permettant de s'assurer du respect des principes de la commande publique. Elle devra ensuite s'attacher à systématiser la formalisation des marchés pour les achats de catégorie homogène dépassant le seuil des 40 000 € HT et garantir la traçabilité de ceux inférieurs aux seuils. Dans le cas de prestations récurrentes, la chambre l'invite à passer un accord-cadre pluriannuel à bons de commande, mettant en concurrence les entreprises conformément au code de la commande publique.

Rappel du droit n° 6 : Mettre en place un suivi des seuils des marchés publics et, en fonction des montants du besoin concerné, appliquer les procédures permettant d'assurer le respect des principes de la commande publique, conformément à l'article R. 2121-6 du code de la commande publique.

Concernant le recours récurrent à certains fournisseurs, le maire actuel a indiqué qu'il s'agissait de privilégier la proximité, tout en reconnaissant le caractère litigieux de la pratique.

5.3 Des procédures formalisées entachées d'irrégularités

5.3.1 L'annulation de l'accord cadre pour la réalisation des travaux de voirie

Les services du contrôle de légalité de la sous-préfecture de Corte ont, par courrier du 8 juin 2023, informé la commune que l'accord-cadre pour la réalisation des travaux de voirie était entaché de plusieurs irrégularités et lui ont demandé de procéder au retrait du marché.

Ces services ont notamment relevé :

- l'absence d'allotissement sans motivation de ce choix par des considérations de droit et de fait ;

- l'absence de mention des sous-critères de la valeur technique dans les documents de consultation ;
- une publicité faisant l'objet d'incohérences et contradictions notamment en qui concerne la durée et le montant du marché ;
- une analyse des offres qui ne s'est pas faite selon les critères et sous-critères énoncés dans le règlement de consultation ;
- une notation approximative du critère de la valeur technique ;
- une offre qui aurait dû être qualifiée d'inappropriée et donc écartée.

Par décision du maire du 7 août 2023, le marché a été annulé puis relancé.

5.3.2 L'attribution irrégulière du principal marché de maîtrise d'œuvre

Par délibérations des 7 décembre 2020 et 22 mars 2021, la commune a décidé de lancer une procédure de concours d'architecture et d'ingénierie en vue de la désignation d'un maître d'œuvre pour la réhabilitation et la reconstruction du plateau scolaire et sportif d'Abbazia. Le programme fonctionnel estime le coût prévisionnel de l'opération à 14,4 M€ HT.

Selon l'article R. 2172-2 du CCP, les marchés de maîtrise d'œuvre qui répondent à un besoin dont le montant est égal ou supérieur aux seuils de procédure formalisée, comme c'est le cas en l'espèce, sont négociés avec le ou les lauréats d'un concours restreint. Le concours fait intervenir un jury qui classe les projets, après analyse des candidatures et examen des plans et projets présentés par les opérateurs admis à participer.

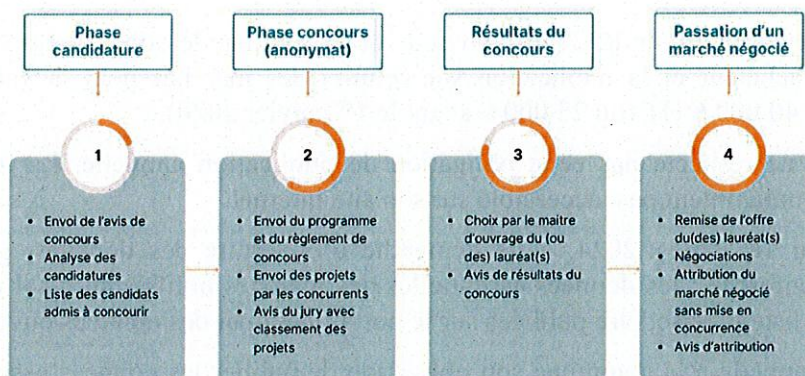
L'article R. 2162-19 précise que le maître d'ouvrage prend une décision pour désigner un ou plusieurs lauréats du concours, au vu des procès-verbaux et de l'avis du jury.

Cette décision doit ensuite être publiée sous la forme d'un avis de résultats de concours⁶⁵.

Une fois ces obligations effectuées, le maître d'ouvrage lance, à l'intention des seuls lauréats du concours (éventuellement du lauréat unique, cas le plus fréquent), une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence, en application de l'article R. 2122-6 du CCP. La négociation concerne principalement la détermination d'un montant d'honoraires mais doit aussi chercher à établir la bonne adéquation entre une prestation de maîtrise d'œuvre et le projet à réaliser.

À l'issue, il convient de proposer à l'assemblée délibérante d'autoriser le maire à signer le marché avec le titulaire retenu.

⁶⁵ Formulaire européen : https://simap.ted.europa.eu/documents/10184/99206/FR_F13.pdf.

Schéma n° 1 : Rappel de la procédure applicable aux marchés de maîtrise d'œuvre

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des dispositions des articles R.2172-2 et R. 2162-19 du CCP.

La délibération du conseil municipal du 22 mars 2021, qui décide des procédures de désignation des prestataires nécessaires à l'engagement de l'opération⁶⁶, de même que le règlement de la consultation du concours⁶⁷ reprennent, dans des termes similaires, les éléments de procédure mentionnés ci-dessus.

Au cas d'espèce, le jury, en charge de l'examen des projets, s'est réuni le 28 février 2022 et a procédé au classement de trois projets.

Néanmoins, aucune des mesures qui devaient suivre (soit les étapes 3 et 4 du schéma n° 1) n'a été prise par la commune, laquelle s'est contentée d'attribuer directement le marché au candidat classé premier par le jury. La procédure décrite ci-dessus, et mentionnée dans le règlement de consultation, n'a donc pas été respectée, alors même que l'assistant à maîtrise d'ouvrage avait communiqué à la commune un modèle de courrier à envoyer pour initier ladite procédure.

La commune n'a pu communiquer à la chambre la décision de désignation du ou des lauréats, l'avis de résultat de concours, les échanges qui retracent une négociation avec le lauréat, le procès-verbal de la commission d'appel d'offres et la délibération du conseil municipal autorisant le maire à attribuer le marché, en l'absence de décision de celui-ci.

Le principal marché de maîtrise d'œuvre de la commune a donc été attribué de manière irrégulière.

⁶⁶ Selon la délibération : « Après avis du jury et levée de l'anonymat des projets, le représentant du pouvoir adjudicateur désigne le ou les lauréats du concours... Le concours pourra être suivi d'une procédure de marché négocié sans nouvelle mise en concurrence, à laquelle participeront le ou les lauréats, afin d'attribuer un marché négocié de maîtrise d'œuvre ».

⁶⁷ Le règlement de la consultation du concours « A l'issue de la procédure de concours et en application du R2122-6 du code de la commande publique, un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables est lancé avec le ou les lauréats du concours choisi(s) par le pouvoir adjudicateur. L'offre du ou des lauréats est librement négociée par le pouvoir adjudicateur, au regard notamment de la ou des propositions financières, des délais de réalisation, des conditions d'exécution du contrat, de la prise en compte des remarques du jury, mais également pour mettre au point le contrat de maîtrise d'œuvre. A l'issue de cette procédure, la commission d'appel d'offres désigne l'attributaire du marché ».

5.4 L'absence de publication des données essentielles des marchés publics

Les dispositions de l'article R. 2196-1 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 1^{er} janvier 2020).

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

À compter du 1^{er} janvier 2024, cette démarche d'ouverture des données, gage de transparence, a été renforcée : les données essentielles des marchés notifiés en 2024 devront désormais, selon une liste précise, être publiées sur le portail national des données ouvertes.

La chambre rappelle à la commune son obligation de publier les données essentielles relatives aux marchés publics selon les dispositions applicables.

Rappel du droit n° 7 : Procéder, dès 2024, à la publication des données essentielles relatives aux marchés publics, conformément à l'article R. 2196-1 du code de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Prunelli-di-Fiumorbo ne s'est pas dotée des moyens indispensables à la bonne gestion de sa commande publique. La fonction « achat » n'est pas organisée, aucune procédure n'est formalisée et la commune ne procède pas au recensement préalable de ses besoins récurrents. Ces lacunes peuvent la conduire à ne pas respecter les seuils de publicité et de mise en concurrence, mais aussi à se priver de sources d'économies importantes.

De fait, la commune ne dispose pas de support contractuel pour de nombreux besoins récurrents. Par ailleurs, l'examen de l'attribution d'un de ses principaux marchés publics, relatif à la maîtrise d'œuvre en vue de la reconstruction du plateau scolaire et sportif, fait apparaître plusieurs irrégularités procédurales.

Afin de respecter les règles de la commande publique et en vue d'améliorer la performance des achats, l'organisation de cette fonction support, essentielle, doit gagner en expertise. Son transfert à la communauté de communes pourrait également être envisagé.

En réponse à ces observations, le maire a indiqué qu'il a revu l'organisation de la commande publique en créant un nouveau pôle qui identifie clairement la fonction « marchés publics » et que les procédures internes de passation des marchés ont été révisées.

ANNEXES

Annexe n° 1. Modalités d'indemnisation des élus	56
Annexe n° 2. Organigramme de la ville.....	57
Annexe n° 3. Écart entre inventaire et état de l'actif	58
Annexe n° 4. Dotations aux amortissements.....	60

Annexe n° 1. Modalités d'indemnisation des élus

Tableau n° 18 : Indemnités versées aux élus

<i>Fonction</i>	Au 25/06/2020 % ⁶⁸ de l'indice brut terminal de la Fonction Publique	% maximal selon l'article L. 2123-23 CGCT ⁶⁹	Indemnité mensuelle brute
Maire	36,5 %	55 %	1 632,57 €
1 ^{er} à 8 ^{ème} adjoint	16,2 %	22 %	724,59 €
Conseiller municipal bénéficiant d'une délégation de fonction	16,2 %	-	630.08 €

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

Tableau n° 19 : Évolution des indemnités versées aux élus

2018	2019	2020	2021	2022
61 362	114 521	118 008	117 283	117 432

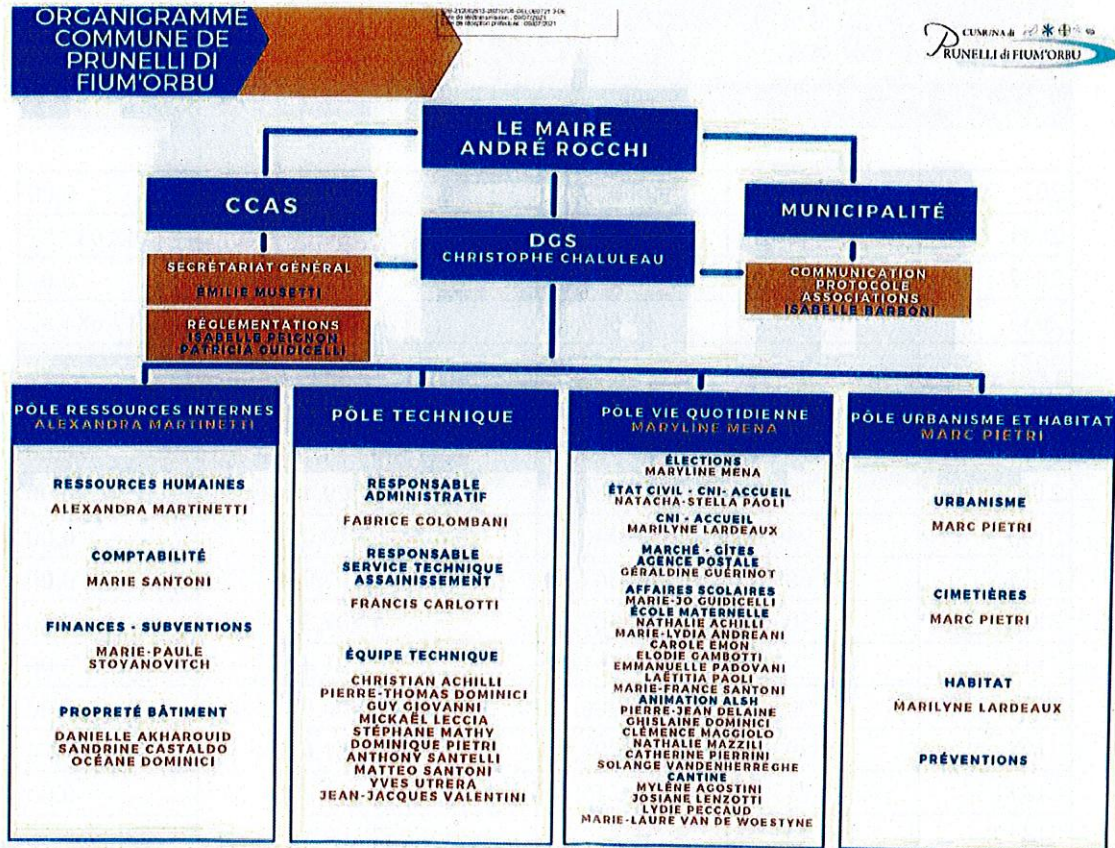
Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des données de la commune.

⁶⁸ Montant mensuel correspondant à l'indice brut 1027 au 25 juin 2020 : 3 889,40 €.

Compte tenu que la commune est le siège du bureau centralisateur de canton, les indemnités versées au maire et aux adjoints sont majorées de 15 %.

⁶⁹ Concernant les communes de 3 500 à 9 999 habitants.

Annexe n° 2. Organigramme de la ville



Annexe n° 3. Écart entre inventaire et état de l'actif**Tableau n° 20 : Écart entre inventaire et état de l'actif du comptable pour le budget principal de la commune de Prunelli-di-Fiumorbo**

	Solde au compte de gestion	État de l'actif	Inventaire de l'actif	Écart inventaire de l'actif / état de l'actif
202	38 029,62	38 029,62	38 029,62	0,00
2031	590 426,37	590 426,37	732 464,24	142 037,87
2032	6 371,67	6 371,67	6 371,67	0,00
2033	11 609,69	11 609,69	24 294,51	12 684,82
2051	51 915,01	51 915,01	51 915,01	0,00
2088	14 340,00	14 340,00	14 340,00	0,00
2111	330 954,74	330 954,74	330 954,74	0,00
2112	41 429,44	41 429,44	41 429,44	0,00
2113	940,00	940,00	940,00	0,00
2115	48 667,99	48 667,99	48 667,99	0,00
2116	4 507,50	4 507,50	4 507,50	0,00
2117	91,47	91,47	91,47	0,00
2121	24 906,51	24 906,51	24 906,51	0,00
2128	59 793,68	59 793,68	400 701,62	340 907,94
21311	5 581 215,40	5 581 215,40	5 581 215,40	0,00
21312	3 446 833,01	3 446 833,01	4 242 499,59	795 666,58
21316	11 657,12	11 657,12	11 657,12	0,00
21318	5 461 805,44	5 461 805,44	5 466 797,44	4 992,00
2132	3 890 506,59	3 890 506,59	4 041 438,11	150 931,52
2135	842 067,65	842 067,65	1 050 713,32	208 645,67
2138	30 258,95	30 258,95	33 243,95	2 985,00
2151	8 469 371,88	8 469 371,88	8 683 126,77	213 754,89
2152	1 094 182,13	1 094 182,13	1 094 182,13	0,00
21532	3 300,00	3 300,00	3 300,00	0,00
21534	123 456,47	123 456,47	148 118,47	24 662,00
21538	1 231 134,30	1 231 134,30	1 231 134,30	0,00
21561	48 816,97	48 816,97	48 816,97	0,00
21568	29 171,10	29 171,10	29 171,10	0,00
21571	156 459,05	156 459,05	161 847,05	5 388,00
21578	48 496,72	48 496,72	48 496,72	0,00

	Solde au compte de gestion	État de l'actif	Inventaire de l'actif	Écart inventaire de l'actif / état de l'actif
2158	320 308,39	320 308,39	320 308,39	0,00
2161	2 100,00	2 100,00	2 100,00	0,00
2162	0,00	0,00	39 440,18	39 440,18
21731	9 646,16	9 646,16	9 646,16	0,00
21757	10 824,70	10 824,70	10 824,70	0,00
21758	47 617,91	47 617,91	50 367,91	2 750,00
21783	920,00	920,00	920,00	0,00
2181	233 282,53	233 282,53	233 282,53	0,00
2182	916 749,58	916 749,58	1 034 469,10	117 719,52
2183	691 103,16	691 103,16	732 007,32	40 904,16
2184	398 216,14	398 216,14	403 211,48	4 995,34
2188	212 675,35	212 675,35	255 784,24	43 108,89
2312	6 334,74	6 334,74	6 334,74	0,00
2313	1 155 873,10	1 155 873,10	1 172 373,10	16 500,00
2315	85 956,13	85 956,13	85 956,13	0,00
266	3 320,34	3 320,34	3 320,34	0,00
275	1 143,37	1 143,37	1 143,37	0,00
Total	35 788 788,07	35 788 788,07	37 956 862,45	2 168 074,38

Tableau n° 21 : Écart entre inventaire et état de l'actif du comptable pour le budget assainissement de Prunelli-di-Fiumorbo

	Solde au compte de gestion	État de l'actif	Inventaire de l'actif	Écart inventaire de l'actif / état de l'actif
203	187 957,14	187 957,14	223 166,91	35 209,77
211	2 777,60	2 777,60	2 777,60	0,00
213	26 517,78	26 517,78	26 517,78	0,00
2156	83 261,51	83 261,51	83 261,51	0,00
2158	901 237,70	901 237,70	901 237,70	0,00
2313	1 261 894,21	1 261 894,21	1 791 080,45	529 186,24
2315	2 175,60	2 175,60	12 483,60	10 308,00
Total	2 465 821,54	2 465 821,54	3 040 525,55	574 704,01

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

Annexe n° 4. Dotations aux amortissements

Tableau n° 22 : Dotations aux amortissements du budget principal entre 2018 et 2022

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Dotations aux amortissements des immobilisations</i>	34 330	49 000	22 647	122 297	126 500
= Dotations nettes aux amortissements	34 330	49 000	22 647	122 297	126 500

Tableau n° 23 : Dotations aux amortissements du budget assainissement entre 2018 et 2022

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Dotations aux amortissements des immobilisations</i>	32 606	40 000	27 501	62 000	33 771
= Dotations nettes aux amortissements	32 606	40 000	27 501	62 000	33 771

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

**RÉPONSE DE M. ANDRE ROCCHI,
ORDONNATEUR**



ENREGISTRE LE

03 MAI 2024 /49

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE
ENREGISTRE LE

03 MAI 2024 /49

GREFFE

Affaire suivie par
Jacqueline JANIEC
☎ 04 95 56 51 10
✉ j.janiec@prunellidifiumorbu.fr

N/Réf : AR/JJ-2024-232
V/REF : Contrôle n° 2023-002134/24/n° 110
Lettre RAR n° 2C 182 880 5220 8

Monsieur le Maire de Prunelli-di-Fium'Orbu

A

Monsieur Philippe SIRE
Président de la Chambre Régionale des Comptes

Quartier de L'Annonciade

20407 BASTIA Cedex

Prunelli di Fium'Orbu, le 2 mai 2024

Objet : Réponse de la commune au rapport d'observations définitif relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Prunelli-di-Fiumorbo depuis l'exercice 2018.

Monsieur le Président,

C'est avec une grande attention que j'ai pris connaissance des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes du 2 avril 2024 sur l'examen de gestion de notre collectivité depuis l'année 2018.

Je tenais d'abord à vous remercier pour le travail important qui a débuté en septembre 2023 et qui a permis de conduire à une analyse approfondie de la gestion communale.

Je tire donc pour ma part un constat positif de ce contrôle qui nous servira, à conforter les résultats déjà obtenus mais aussi à rendre encore plus efficiente notre action.

La mission réalisée par la Chambre apporte ainsi une valeur ajoutée à nos services qui ont d'ores et déjà, mis en œuvre plusieurs des recommandations formulées et qui s'attachent actuellement à suivre l'ensemble de ces recommandations.

Je me félicite plus particulièrement en ce que les observations définitives de la Chambre retiennent une gestion financière satisfaisante de la Commune permettant notamment « une nette amélioration de la capacité d'autofinancement à compter de 2021 ».

Il me sera toutefois donné de revenir sur certains points développés au sein du rapport qui me semblent devoir supporter des observations supplémentaires et définitives.

La commune a effectué un important travail de fond et mobilisé l'ensemble de ces ressources pour apporter le plus d'informations possibles et répondre au rapport d'observations provisoires.

Si les éléments apportés par la commune sont globalement repris, ceux-ci ne le sont pas toujours de manière exhaustive et méritent par ailleurs d'être complétés. Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières, c'est l'objet de la présente.

I. S'agissant de la gouvernance et l'organisation de l'administration municipale :

Concernant la recommandation n°1 (p.15) relative aux délégations données aux adjoints et responsables administratifs, les arrêtés de délégation de pouvoir et de signature posant difficulté ont été retravaillés comme il en a été justifié auprès de vos services dès le 21 mars dernier.

Concernant le passage 2.2 du rapport, relatif à l'organisation des services municipaux, il semble opportun de rappeler, comme vous le précisez, que « *pas moins de quatre DGS se sont succédé sur la période de contrôle* ».

Ainsi, il fut particulièrement complexe d'instaurer une organisation optimale au sein des services municipaux.

Toutefois afin de répondre à cette exigence, la commune s'est notamment dotée, le 6 novembre 2023, d'un service « Marchés publics » qui gère la fonction achats.

D'autres décisions relatives à l'organisation des services interviendront dans le futur pour pérenniser cette démarche.

▪ S'agissant de l'absence de formalisation des procédures et de contrôle interne (2.2.1) :

La Chambre invite la commune à mettre en place, dans chaque domaine, une procédure écrite de gestion afin de normaliser, fluidifier et sécuriser les échanges d'informations.

À cet égard, la commune procède actuellement à l'instauration de procédures en ce sens qui permettront de faire efficacement remonter les informations.

▪ Concernant la recommandation n°2, la commune s'engage à négocier avec les agents de nouveaux cycles horaires en considérant les missions prévisibles et récurrentes des postes auxquels sont affectés les agents.

▪ Concernant les lignes directrices de gestion (2.2.3), la Chambre considère que la commune doit définir les lignes directrices de gestion dont notamment son volet « *stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines* ».

La commune considérait le contraire.

La réponse du maire dans le rapport d'observations provisoires était dictée par les retours et conseils du Centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Corse que la commune avait déjà sollicitée à cet effet.

Puisqu'un conflit d'interprétation existe entre le Centre de gestion et la Chambre, la commune interrogera et sollicitera de nouveau le Centre de gestion en lui adressant un extrait du rapport -une fois celui-ci publié et diffusable- pour une mission d'appui.

Évidemment, s'il s'avérerait nécessaire que la commune établisse une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, la commune s'engage à en adopter une.

▪ Concernant l'attribution d'une subvention à une association (2.3.1) :

Sur les conditions d'adoption de la délibération, il est, au préalable, nécessaire de préciser que lors de la séance du conseil municipal du 15 juin 2023, 22 délibérations ont été mises au vote.

Au titre de cette délibération plus précisément, la 21^{ème} de la journée (n° DEL-62-150623-21), le conseil municipal a été amené à se prononcer sur une liste comprenant pas moins de 33 associations dont aucune n'a été nommément citée.

Rien n'a donc pu attirer l'attention du maire à ce moment-là pour qu'il puisse dument se déporter.

Dès qu'il en a été informé, comme vous le relevez dans votre rapport, le maire a demandé « *le remboursement immédiat de la subvention* », ce qui a été fait.

Étant ici rappelé, qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne fait, en soi, obstacle à ce qu'une association présidée par un maire en fonction puisse obtenir de la commune une subvention.

▪ S'agissant de l'acquisition et la gestion de la résidence Cardiccia (2.3.2) :

La délibération n°2020/3838 du 25 juin 2020 prévoyant l'acquisition d'un immeuble apporte une information complète aux membres du conseil municipal.

L'article L.2241-1 du Code général des collectivités territoriales n'impose une motivation que sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles, ce qui en l'espèce était bien le cas.

L'information apparaît donc complète et conforme à L.2241-1 du Code général des collectivités territoriales. L'ensemble des informations relative à la décision d'acquérir l'immeuble ont donc bien été communiquées.

Quant aux objectifs poursuivis par la commune, ils étaient, bien que surabondants, également annoncés et consistaient à réaliser une politique de réhabilitation sociale de l'habitat et répondre à la croissance démographique de la commune « *tout en répondant aux objectifs de la loi SRU* ».

Ainsi, la volonté de respecter la loi SRU n'était que subsidiaire. Elle venait simplement compléter les objectifs poursuivis.

De surcroît, il ne pourrait être reproché à une collectivité de se soumettre volontairement à une règle qui ne lui est pas opposable d'autant plus si elle poursuit un objectif d'intérêt général.

En revanche, la commune reconnaît que le bilan de cette acquisition n'a pas fait l'objet d'une délibération annuelle en ce qu'elle ignorait l'existence d'une telle règle à laquelle elle se serait bien évidemment astreinte si tel n'avait pas été le cas.

Dès lors, elle s'engage à respecter cette exigence pour les années futures.

Concernant la recommandation n°3, on précisera simplement, que les services de l'État n'ont pas alerté ni appuyé la commune dans le déroulement de la passation et de l'exécution de cette convention de gestion.

On rappellera, comme cela est indiqué dans le rapport d'observations définitives, que la commune a engagé les démarches nécessaires afin de revoir le mode de gestion de l'immeuble Cardiccia.

II. S'agissant de l'information budgétaire et comptable

Concernant la qualité de l'information budgétaire, la commune fait sienne les observations de la Chambre qui l'invite à publier les documents prévus par l'article D. 2312-3 du CGCT ou encore concernant les mentions relatives au compte administratif.

Dès lors, la commune s'engage à suivre les recommandations de la Chambre concernant l'information budgétaire et comptable.

III. S'agissant de la commande publique

En souhaitant apporter une certaine souplesse et flexibilité à ces achats de petit montant comme le permettent les textes, la commune n'a pas suffisamment anticipé la complexification des règles de la commande publique.

A cet égard, la commune n'a pas su se doter de moyens humains et matériels (logiciel-marché) pour sécuriser sa procédure d'achat.

Comme vous le relevez d'ailleurs :

- D'une part la personne en charge de la procédure de passation, était dédiée à d'autres fonctions au sein de la commune.
Son extrême polyvalence ne lui permettait pas de maîtriser pleinement ses différents domaines d'interventions, sans lien les uns avec les autres, et faire notamment face à une complexification des règles de la commande publique.
- D'autre part, la technique d'achat nécessite d'être améliorée afin d'éviter, comme cela a été le cas jusqu'à présent, la déperdition d'informations pour que celles-ci puissent être centralisées auprès d'une seule et même personne.

En voulant privilégier la proximité, la commune a souhaité faire une bonne utilisation des deniers publics en réduisant les coûts, autant qu'elle le pouvait, de ses achats sans avoir conscience d'enfreindre la règle de computation des seuils.

D'ailleurs, elle a fait appel à plusieurs prestataires.

C'est pourquoi, la commune a décidé de :

- a. Mettre en place un suivi des seuils des marchés publics et, en fonction des montants du besoin concerné, appliquer les procédures permettant d'assurer le respect des principes de la commande publique, conformément à l'article R. 2121-6 du Code de la Commande Publique.
- b. Rattacher la procédure d'achat auprès d'une seule et même personne.

Deux observations retiennent également plus particulièrement notre attention.

Si, par l'irrespect des règles de forme, la Chambre considère que le marché de maîtrise d'œuvre a été attribué de manière irrégulière, la commune souhaite cependant insister sur le fait qu'elle a attribué le marché au candidat classé premier par le jury. Elle ne s'est donc pas substituée à sa décision.

Si la procédure de dévolution du marché de l'accord-cadre révèle, selon le contrôle de légalité, l'absence de maîtrise des règles de passation, la commune, dès qu'elle a été informée par le préfet des difficultés juridiques rencontrées, s'est rangée à l'appréciation portée par le contrôle de légalité en retirant le dit-marché.

Pour en terminer sur ce point, conscient des enjeux en matière de commande publique, la commune s'engage à respecter l'ensemble des règles mises en exergue par la Chambre régionale des comptes et à se doter d'outils efficaces pour maîtriser et sécuriser ses procédures d'achat.

Pour conclure, la commune de Prunelli-di-Fium'Orbu prend acte des recommandations formulées par la Chambre Régionale des Comptes. Elle s'engage à mettre en œuvre les diverses recommandations et rappel au droit inscrits.

Telles sont, Monsieur le Président, les quelques réflexions que je souhaitais porter à votre connaissance.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma respectueuse considération.



Pour le Maire empêché,
Le 23 Adjoint,
Christian PAOLI



« 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/

Chambre régionale des comptes Corse
Quartier de l'Annonciade
CS 60305
20297 Bastia Cedex

Adresse mél. : corse@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-corse