

Chambre régionale
des comptes

Corse



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE L'ORIENTE

(Département de la Haute-Corse)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 5 janvier 2026

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
RAPPELS DU DROIT	7
INTRODUCTION	9
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	10
1.1 Le contexte géographique et démographique.....	10
1.2 L'organisation administrative de la CCO.....	11
2 LA GOUVERNANCE	13
2.1 Les instances intercommunales : une participation limitée des élus	13
2.1.1 Un conseil communautaire dont le quorum est rarement atteint.....	13
2.1.2 Le bureau communautaire, un organe démuné d'attributions	14
2.1.3 Des commissions thématiques qui n'ont pas d'activité	15
2.2 Une concentration des pouvoirs envers le président	15
2.2.1 L'extension de ses délégations marquées par un défaut de transparence.....	15
2.2.2 Des décisions prises par le président hors de toute délégation de l'assemblée	16
2.3 Une transparence de l'action intercommunale à améliorer	17
2.3.1 Un défaut de production et de communication de documents qui nuît à l'information du public et des communes membres	17
2.3.2 Une visibilité réduite des orientations prises par la conférence des maires	17
3 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES	18
3.1 Une action centrée sur la gestion des déchets	19
3.1.1 Un coût de la compétence qui pèse sur le budget principal	20
3.1.2 Des carences dans le pilotage du service et l'élaboration de documents de cadrage	21
3.2 Des compétences obligatoires dont l'exercice n'est pas entièrement déployé	23
3.3 L'exercice des compétences facultatives	25
3.4 Une stratégie intercommunale qui peine à émerger	25

4 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	27
4.1 Une information budgétaire à compléter	27
4.2 Un compte de liaison irrégulier avec le centre intercommunal d'action sociale	28
4.3 Un transfert de compétence à traduire au bilan	28
4.4 Un suivi de l'actif immobilisé lacunaire	29
4.4.1 L'absence d'inventaire des biens	29
4.4.2 Des anomalies affectant les comptes d'immobilisations en cours et de frais d'études	30
4.5 La fiabilisation de certaines opérations budgétaires d'ordre	31
4.6 Une démarche de provisionnement à étendre	33
4.7 Une absence d'engagement comptable qui affecte la fiabilité des comptes	36
5 LA SITUATION FINANCIÈRE	38
5.1 Des produits de gestion dynamiques	38
5.1.1 Des ressources fiscales croissantes portées par la TEOM	39
5.1.2 Des produits perçus en lieu et place de l'office de tourisme intercommunal	40
5.1.3 Une évolution hétéroclite des autres produits	42
5.2 Des charges de gestion en hausse en fin de période	43
5.2.1 Des charges à caractère général en recul et une hausse des contributions versées au Syvadec	44
5.2.2 Des dépenses de personnel en progression contenue	45
5.2.3 Une baisse des subventions de fonctionnement	46
5.3 Une insuffisance prolongée du niveau d'autofinancement	47
5.4 Des investissements majoritairement financés par les subventions	49
5.4.1 Des dépenses d'investissement conséquentes	49
5.4.2 Un important désendettement sur la période	50
5.5 Une trésorerie en tension	51
5.6 Des perspectives financières contraintes	52
6 LA COMMANDE PUBLIQUE	53
6.1 Une fonction achat à structurer	54
6.1.1 L'absence de personnel dédié et de procédures internes	54
6.1.2 Des obligations d'archivage et de publication des données à respecter	54
6.2 De nombreux achats récurrents réalisés sans publicité ni mise en concurrence	56
6.2.1 Le non-respect de la computation des seuils	56
6.2.2 Une mise en concurrence qui doit être formalisée pour les achats de gré à gré	57
6.3 Le contrôle d'un échantillon de marchés	58

6.3.1 Une maîtrise insuffisante des règles relatives à la passation des marchés.....	58
6.3.2 Un suivi de l'exécution des marchés à sécuriser.....	60
6.4 Des subventions octroyées en lieu et place d'un marché	61
ANNEXES.....	64
Annexe n° 1. Évolution démographique du territoire de la CCO en comparaison avec l'évolution de la population en Corse.....	65
Annexe n° 2. Gouvernance et exercice des compétences	66
Annexe n° 3. Fiabilité des comptes.....	69
Annexe n° 4. Situation financière	72
Annexe n° 5. Liste des marchés contrôlés.....	75

SYNTHÈSE

La communauté de communes de l'Orient (CCO), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre créé en 2008, regroupe 22 communes pour un total de 6 173 habitants, ce qui en fait une des intercommunalités les moins peuplées de l'île.

La gouvernance de l'établissement, qui se caractérise par une faible participation des élus aux séances du conseil communautaire et une concentration des pouvoirs entre les mains du président, nécessite d'être améliorée afin de garantir la transparence de l'action intercommunale vis-à-vis des élus et des citoyens. À ce titre, le président devra rendre compte des décisions prises par délégation. De même, la CCO s'est peu emparée des outils de travail collaboratifs que sont les commissions thématiques ou encore la conférence des maires.

Son activité réside, pour l'essentiel, dans la gestion des déchets, qui mobilise 68 % des charges du budget principal en 2024, pour seulement 43 % de produits affectés. Sur le volet du développement économique, la CCO œuvre surtout à la promotion du tourisme, par l'intermédiaire d'un office de tourisme intercommunal, dont la pérennité est remise en cause. Elle doit encore s'emparer de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI). La CCO ne dispose pas de projet de territoire, ni des documents stratégiques permettant de structurer l'action intercommunale.

La comptabilité de la communauté de communes présente de nombreux désordres qui affectent sa fiabilité et doivent donc être corrigés. Ainsi, les dotations aux amortissements et les provisions n'ont pas été suffisantes, et le principe d'indépendance des exercices n'a pas été respecté. Le suivi du patrimoine immobilisé devra passer par l'élaboration d'un inventaire des biens et la régularisation de diverses opérations comptables. Enfin, l'EPCI doit se conformer à l'obligation de la tenue d'une comptabilité d'engagement.

La situation financière de la CCO est fragile fin 2024. Bien que les produits aient augmenté plus rapidement que les charges, l'autofinancement dégagé par le cycle de gestion, rapporté aux produits, tend à se réduire en fin de période, représentant seulement 8,5 % de ceux-ci. Il aurait été encore plus faible chaque année si la CCO n'avait pas conservé à tort une part du produit de taxe de séjour et n'avait pas perçu une dotation indue de 0,45 M€ en 2021. Les disponibilités réelles sont également réduites en raison d'un niveau croissant de créances non recouvrées. Si la CCO a assumé des dépenses d'investissement élevées en début de période, compte tenu des subventions reçues, un repli est observé depuis 2023. Pour financer ses projets d'investissement, elle devra nécessairement chercher à maîtriser ses dépenses de fonctionnement et augmenter le niveau de ses recettes de gestion.

La CCO doit, enfin, se doter des outils fondamentaux en matière de commande publique afin de sécuriser ses achats. Des règles claires doivent être définies pour l'évaluation annuelle des besoins, les procédures adaptées, les achats de gré à gré, le suivi de l'exécution et la sécurisation de la chaîne de la dépense. Le contrôle d'un échantillon de marchés publics a révélé des carences dans le respect des règles de passation auxquelles la CCO devra mettre un terme, bien qu'une certaine amélioration soit observée à partir de 2022.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Élaborer un projet de territoire en 2026, afin de définir une stratégie intercommunale.

Page n° 26

Recommandation n° 2 : Formaliser des procédures internes permettant de garantir le respect des principes de la commande publique et faire délibérer le conseil communautaire sur les règles applicables à la procédure adaptée.

Page n° 54

Recommandation n° 3 : Élaborer une procédure applicable aux achats dont la valeur estimée est inférieure aux seuils de publicité adaptée propre à garantir le respect des principes de la commande publique.

Page n° 58

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Se conformer aux règles d'établissement, de publication et de communication des procès-verbaux des séances du conseil communautaire définies aux articles L. 2121-15 et L. 5211-40-2 du code général des collectivités territoriales.

Page n° 14

Rappel du droit n° 2 : Rendre compte à chaque réunion de l'assemblée délibérante des attributions exercées par le président par délégation de celle-ci, conformément à l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales.

Page n° 16

Rappel du droit n° 3 : Élaborer le rapport annuel relatif à l'activité de la communauté de communes, conformément à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

Page n° 17

Rappel du droit n° 4 : Élaborer le rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, conformément à l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales.

Page n° 22

Rappel du droit n° 5 : Élaborer un inventaire de l'actif, conformément aux dispositions de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et de l'instruction budgétaire et comptable M 57.

Page n° 30

Rappel du droit n° 6 : Procéder à la constitution d'une provision pour litiges conformément aux articles L. 2321-2, 29° et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

Page n° 35

Rappel du droit n° 7 : Mettre en œuvre, dès 2026, une comptabilité de l'engagement et élaborer un dispositif de vérification du service fait, de manière à réaliser le rattachement des charges et produits à l'exercice, conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

Page n° 37

Rappel du droit n° 8 : Reverser annuellement l'intégralité de la taxe de séjour à l'office de tourisme intercommunal, conformément aux articles L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales et L. 134-6 du code de tourisme.

Page n° 41

Rappel du droit n° 9 : Archiver les pièces des marchés conformément aux dispositions des articles R. 2184-12 et R. 2184-13 du code de la commande publique.

Page n° 55

Rappel du droit n° 10 : Procéder au calcul de la valeur estimée des besoins de la communauté des communes afin de respecter les seuils de passation des marchés publics, conformément aux articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

Page n° 57

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Corse a inscrit à son programme de travail 2025 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de l'Orient pour les exercices 2019 et suivants, en application des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières.

Il s'agit du premier examen des comptes et de la gestion de cette intercommunalité.

Le contrôle a été notifié par lettre du 3 juin 2025 du président de la chambre au président en fonctions, M. Jean-Claude Franceschi, unique ordonnateur sur la période ; il en accusé réception le 5 juin 2025. Le préfet de la Haute-Corse et le comptable public actuel ont également été avisés de son ouverture par courriers dont ils ont accusé réception le 5 juin 2025. Quatre comptables publics se sont succédé sur la période contrôlée.

L'entretien d'ouverture prévu par les normes professionnelles des juridictions financières a été réalisé le 18 juin 2025 avec M. Franceschi.

Le contrôle a consisté à examiner les axes suivants : la présentation de la communauté de communes, les modalités de sa gouvernance, l'exercice de ses compétences, la fiabilité des comptes, l'analyse financière du budget principal et la commande publique.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 15 octobre 2025 avec M. Franceschi.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré par la chambre le 3 novembre 2025, a été adressé le 6 novembre 2025 à M. Franceschi. Des extraits ont également été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

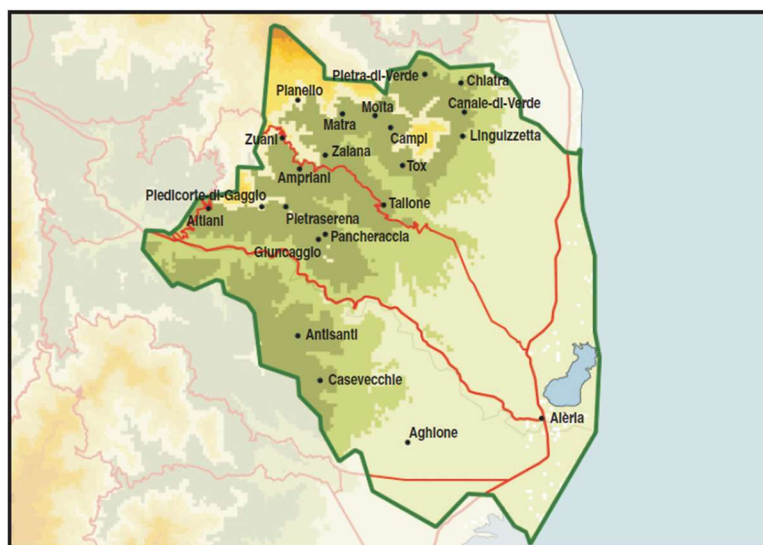
Après avoir examiné la seule réponse reçue, celle du président de la CCO, la chambre a arrêté, le 5 janvier 2026, ses observations définitives. Dans le respect de la période de réserve prescrite par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, elles ont été adressées le 27 avril 2026 à M. Anthony Alessandrini, ordonnateur et à M. Jean-Claude Franceschi, ancien ordonnateur. Seule l'accusé de réception de M. Alessandrini, ordonnateur est parvenu le 29 avril 2026 à la chambre. Aucune réponse n'est parvenue à la chambre.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

1.1 Le contexte géographique et démographique

La communauté de communes de l'Oriente (CCO) est située, comme son nom l'indique, sur la côte Est de l'île, longeant le littoral sur 25 kilomètres.

Carte n° 1 : Territoire de la communauté de communes de l'Oriente



Source : Insee Dossier Corse n°11 - Octobre 2018.

Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) regroupe 6 173 habitants (données 2025 suite au recensement 2022) sur une superficie de 465,80 km², (soit 13 habitants/km²), qui s'étend de la plaine à la montagne. Il a été créé par arrêté préfectoral du 16 avril 2008.

Composé de 22 communes¹, sa ville-centre, Aléria, compte 2 269 habitants, soit 36 % de la population de l'ensemble intercommunal. Il est l'un des EPCI corses les moins peuplés (soit 1,8 % de la population insulaire). Le territoire a perdu 1 715 habitants depuis 1975 et la population stagne depuis dix ans². L'évolution démographique du territoire de la CCO est présentée en annexe n° 1.

¹ En 2008, la CCO est composée de 19 communes, puis les communes d'Altiani, Antisanti et Piedicorte intègrent la CCO en 2014.

² 6 087 habitants en 2015.

La tranche d'âge des 20 à 64 ans représente plus de la moitié de la population (52,5 %), celle des 65 ans ou plus en représentant près du tiers (31,2 %)³. Ainsi, la part d'inactifs est de 32 % (comprenant les élèves, étudiants, stagiaires, retraités et autres), soit légèrement plus élevée qu'au niveau régional (27,4 %), ou encore national (25,5 %). Le taux de chômage, à 11 %, est plus élevé de 3,5 à 4,5 points que celui en Corse et en France métropolitaine⁴.

Le parc de logements est composé de 44 % de résidences principales et 53 % de résidences secondaires et logements occasionnels⁵. Au 1^{er} janvier 2024, les hébergements touristiques, sont au nombre de 16⁶, représentant 4 % de ceux de l'île.

L'urbanisation se concentre autour de la ville d'Aléria, à l'instar des commerces, qui se situent principalement sur l'axe routier T10.

Le territoire se distingue par la présence de nombreuses zones humides comme les étangs de Diana (classé au titre de la loi 1930), de Terrenzana, et de Teppe Rosse, qui est un lac-réservoir aménagé pour l'irrigation des cultures de la plaine, ou encore d'autres sites tels que les ripisylves⁷ du Tavignanu, intégrées au réseau Natura 2000, et une grande réserve de chasse et de faune sauvage à Casabianda⁸.

Cet EPCI se caractérise également par ses terres agricoles, viticoles, et agrumicoles. En effet, sur le territoire, deux caves coopératives vinicoles, représentant plus de 2000 hectares de vignes, et plusieurs coopératives d'agrumes, sont implantées. La part élevée d'agriculteurs exploitants de l'ordre de 12,4 %⁹ témoigne également de l'importance de ce secteur d'activité.

Le territoire intercommunal est donc essentiellement rural et montagneux ; sa vaste plaine, composée de nombreuses exploitations agricoles, en fait le cœur agricole de la Corse, que la CCO aspire à valoriser à travers ses compétences.

1.2 L'organisation administrative de la CCO

En 2024, la CCO compte 19 équivalents temps plein travaillé (ETPT¹⁰), dont la majorité est affectée au service de la gestion des déchets (13,8 ETPT).

³ Insee, données locales, dossier complet intercommunalité de l'Orient.

⁴ Insee, données au 01/01/2024, le taux de chômage se situe à 6,6 % en Corse et à 7,5 % en France métropolitaine.

⁵ La CCO étant composée de nombreuses petites communes rurales, la structuration du parc du logement en est le reflet, puisque ces communes comptent de nombreuses résidences secondaires, qui sont des maisons patrimoniales familiales.

⁶ Ils comprennent les hôtels de tourisme, les campings, et autres hébergements collectifs. Ce chiffre ne tient pas compte des meublés de tourisme. Source : Insee, partenaires territoriaux - Traitement CorsiStat.

⁷ Formations végétales qui se développent sur les bords des cours d'eau ou des plans d'eau.

⁸ Source : www.conservatoire-du-littoral.fr.

⁹ La part des agriculteurs exploitants en Corse est de 1,9 %, et de 1,5 % en France. Source : Insee, RP 2020 – Traitement CorsiStat.

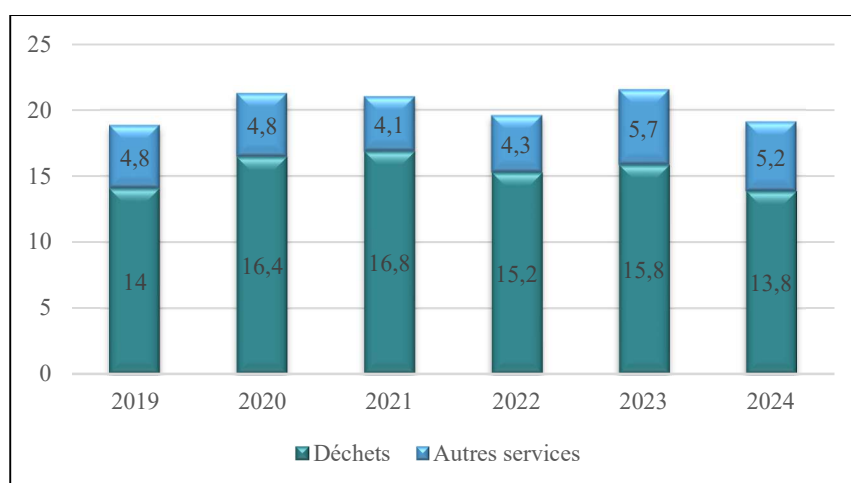
¹⁰ Les ETPT correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail, et prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs. Exemple : un agent à temps partiel à 80 % présent toute l'année correspond à 0,8 ETPT.

Les services administratifs sont organisés en fonction de l'exercice des compétences intercommunales. La CCO est dotée d'un responsable « déchets », d'un responsable « environnement », en position d'encadrement intermédiaire¹¹, et d'une secrétaire comptable, placés sous l'autorité hiérarchique d'une directrice générale des services.

Cette dernière est mise à disposition auprès de l'EPCI par l'office de tourisme intercommunal (OTI) à hauteur de 50 % de son temps de travail. Les modalités de sa mise à disposition sont prévues par une convention annuelle, depuis le départ de l'ancien directeur général des services en 2021.

Les effectifs sont restés stables en six ans. Ils sont principalement composés d'agents relevant de la catégorie C ou assimilés¹² (82 % en moyenne sur la période).

Graphique n° 1 : Évolution des effectifs par services exprimés en ETPT



Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données communiquées par la CCO.

Des fiches de poste ont été établies, pour les agents du service administratif, permettant d'identifier leurs missions, parfois transversales. À titre d'exemple, l'agent responsable des déchets exerce aussi des missions relevant des ressources humaines, et le responsable du service de l'eau et de l'environnement est chargé du petit patrimoine bâti.

¹¹ Ce sont des agents contractuels assimilés catégorie B.

¹² La catégorie C regroupe des postes d'exécution, qui exigent souvent de maîtriser un métier spécifique.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Les instances intercommunales : une participation limitée des élus

La composition et le fonctionnement du conseil communautaire et du bureau ont été définis dans les statuts adoptés en 2008. Ils précisent notamment la fréquence des réunions de l'assemblée délibérante et la composition du bureau, en reprenant les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le fonctionnement des instances a été précisé plus tard, par un règlement intérieur adopté par délibération du conseil communautaire du 16 avril 2021, après le renouvellement des instances en 2020, comme le prévoit l'article L. 5211-1 du code précité¹³.

2.1.1 Un conseil communautaire dont le quorum est rarement atteint

En vertu de l'article L. 5211-6 du CGCT, la communauté de communes est administrée par un organe délibérant composé de représentants des communes membres désignés dans les conditions prévues au titre V du livre I^{er} du code électoral.

Le conseil communautaire de la CCO est composé de 40 conseillers. Leur répartition est établie conformément au IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Les deux communes principales, Aléria et Linguizzetta, disposent respectivement de 12 et 6 représentants, deux autres (Canale-di-Verde et Antisanti) sont représentées par deux conseillers, et les 18 restantes disposent d'un conseiller.

Conformément à l'article L. 5211-11 du CGCT, le conseil communautaire de la CCO s'est réuni, en moyenne sur la période de contrôle, six fois par an.

En vertu de l'article L. 2121-17 du même code, il ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. Si, après une première convocation, ce quorum n'est pas atteint, le conseil est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle et il délibère alors valablement, sans condition de quorum.

Cette dérogation prévue par la loi est devenue habituelle. En effet, en dehors de la période d'urgence sanitaire durant laquelle le quorum a toujours été atteint car abaissé par les textes¹⁴, près de 80 % des réunions des conseils communautaires de la CCO ont dû faire l'objet d'une seconde convocation¹⁵.

¹³ Cet article renvoie à l'article L. 2121-8 du CGCT, en vertu duquel les conseils municipaux de communes de 1 000 habitants et plus ont pour obligation de se doter de ce règlement intérieur dans les six mois suivant leur installation.

¹⁴ L'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 prévoit que le quorum est abaissé de la moitié au tiers des membres du conseil.

¹⁵ Le taux annuel de réunions du conseil communautaire sans quorum est présenté en annexe n° 2 – tableau n° 1.

S'agissant du respect des règles relatives à l'établissement des procès-verbaux, la CCO n'a pas été en mesure de les transmettre pour 3 des 13 séances qui se sont tenues en 2023 et 2024¹⁶. Leur contenu, précisé par l'article L. 2121-15 du CGCT, doit être enrichi car ils ne sont pas signés par le président et le secrétaire de séance, ne font pas mention des noms des élus présents (sauf un), et ne précisent pas, pour le résultat des scrutins publics, le nom des votants et le sens de leur vote.

Ces procès-verbaux ne sont, au surplus, pas systématiquement publiés sur le site internet de l'EPCI, comme le prévoit le 5^{ème} alinéa de cet article. De même, ce n'est que depuis septembre 2022 que les délibérations font l'objet d'une telle publication¹⁷.

En outre, la CCO n'a pas communiqué ces procès-verbaux aux conseillers municipaux des communes membres qui ne sont pas membres de son organe délibérant, contrairement à ce que dispose l'article L. 5211-40-2 du CGCT.

La chambre demande à la CCO de respecter les dispositions du CGCT dans le cadre de la transparence des activités du conseil communautaire.

Rappel du droit n° 1 : Se conformer aux règles d'établissement, de publication et de communication des procès-verbaux des séances du conseil communautaire définies aux articles L. 2121-15 et L. 5211-40-2 du code général des collectivités territoriales.

2.1.2 Le bureau communautaire, un organe démuné d'attributions

En vertu de l'article L. 5211-10 du CGCT, le bureau de l'EPCI est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres.

La composition du bureau de la CCO respecte ces dispositions. Il réunit le président et les vice-présidents, dont le nombre est fixé à huit, par délibérations du 30 avril 2014, puis du 11 juillet 2020.

Le bureau n'a pas reçu de délégation du conseil communautaire, comme le permettent les dispositions de l'article précité. Le règlement intérieur de 2021 n'évoque pas le fonctionnement de cet organe.

¹⁶ C'est-à-dire les séances des 10 février 2023, 14 avril 2023 et 16 avril 2024.

¹⁷ La CCO satisfait à l'obligation de publication des actes, introduite par la réforme de 2022 (cf. ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 prise en application de l'article 78 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique et le décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021 qui apportent d'importantes modifications aux règles de publicité des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements et déterminent les conditions de leur dématérialisation).

2.1.3 Des commissions thématiques qui n'ont pas d'activité

En application de l'article L. 2121-22 du CGCT¹⁸, le conseil communautaire, par délibérations du 24 juin 2022, a créé cinq commissions thématiques¹⁹.

Elles sont uniquement composées de conseillers communautaires. Leurs compositions respectent le principe de représentation des communes membres, pour « permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée » comme le rappelle le règlement intérieur. Par exemple, les communes dites de « montagne » sont représentées au sein de chaque commission. Selon ce même règlement, ces commissions instruisent les affaires qui leur sont soumises et préparent les rapports relatifs aux projets de délibérations intéressant leur secteur d'activité.

Cependant, dans les faits, les commissions Patrimoine et Culture, Sports, Déchets et Climat-énergie n'ont été réunies qu'une seule fois, en 2023²⁰, depuis leur création.

2.2 Une concentration des pouvoirs envers le président

2.2.1 L'extension de ses délégations marquées par un défaut de transparence

L'alinéa 6 de l'article L. 5211-10 du CGCT prévoit que le président, ordonnateur élu de l'EPCI, peut recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant, à l'exception de celles expressément visées par ledit article.

Jusqu'en 2020, le conseil communautaire a délégué au président le pouvoir d'ester en justice et celui de signer les marchés jusqu'à 500 000 €.

Ses attributions ont été considérablement élargies au cours de la mandature suivante. En effet, par délibération du 31 juillet 2020, il a reçu délégation dans de multiples domaines tels que la réalisation d'emprunts, la passation des contrats d'assurance, ou encore la prise de toute décision concernant les marchés et des accords-cadres jusqu'à 500 000 €, et la conclusion de transactions avec les tiers dans la limite de 5 000 €.

En vertu de l'article précité, le président doit rendre compte des attributions exercées par délégation lors de chaque réunion de l'organe délibérant. Or, sur la période sous revue, ces comptes rendus n'ont pas été établis, l'assemblée délibérante n'étant donc pas informée de l'exercice de ces attributions.

La chambre rappelle à la CCO de se conformer à cette obligation dès la prochaine réunion du conseil communautaire.

¹⁸ Disposition applicable aux EPCI tels que la CCO, conformément à l'article L. 5211-1 du CGCT.

¹⁹ Les commissions thématiques sont présentées en annexe n° 2 – tableau n° 2.

²⁰ Ces réunions n'ont pas donné lieu à l'établissement de comptes rendus.

Rappel du droit n° 2 : Rendre compte à chaque réunion de l'assemblée délibérante des attributions exercées par le président par délégation de celle-ci, conformément à l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales.

Si le président, par arrêtés du 14 décembre 2020, a délégué, à chacun des huit vice-présidents, l'instruction et la mise en œuvre de toute décision dans certains domaines tels que les finances, le sport, le tourisme, l'action sociale d'intérêt communautaire, le développement économique et l'environnement²¹, l'instruction a permis d'établir que dans les faits, les vice-présidents n'ont pris aucun acte ou décision en vertu de leurs délégations. Cette pratique corrobore une concentration de pouvoirs décisionnels entre les mains du président.

2.2.2 Des décisions prises par le président hors de toute délégation de l'assemblée

En dépit des nombreuses délégations qui lui ont été attribuées, le président a conclu des actes sans disposer des pouvoirs délégués par le conseil communautaire.

En 2023, il a conclu un protocole transactionnel avec une société dans le cadre de l'exécution d'un marché public prévoyant que ce prestataire verse à la CCO la somme de 54 000 €, qui elle-même, lui est redevable d'un montant 78 375 €. Or, il n'était habilité par délégation qu'à conclure des protocoles avec des tiers pour des montants n'excédant pas 5 000 €.

De 2020 à 2023, le président a également octroyé des subventions à des associations culturelles et sportives, par simples certificats administratifs (pour un montant global de 0,08 M€), alors que l'octroi de subventions relève de la compétence de l'organe délibérant, à qui il appartient de prendre, soit une délibération distincte du vote du budget comprenant une liste de bénéficiaires, l'objet et le montant alloué, soit d'individualiser au budget les crédits par bénéficiaire, comme l'exige l'article L. 2311-7 du CGCT.

En outre, l'ordonnateur a procédé au mandatement de ces dépenses, qui ont ainsi été payées pendant ces quatre années, alors même qu'il ne disposait pas des pièces justificatives exigées au point 72 de l'annexe du décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales.

Cette pratique a cessé depuis le vote du budget primitif 2024 et la CCO a adopté un règlement d'attribution des subventions par délibération du 6 juin 2025.

²¹ Le vice-président reçoit, à ce titre, « délégation de signature pour notamment tous les actes administratifs (arrêtés, délibérations, décisions), convocations, documents, attestations et courriers se rapportant aux délégations ».

2.3 Une transparence de l'action intercommunale à améliorer

La loi du 27 décembre 2019 « Engagement et proximité »²² renforce le rôle des représentants des communes au sein des intercommunalités et favorise leur information.

2.3.1 Un défaut de production et de communication de documents qui nuit à l'information du public et des communes membres

Les dispositions de l'article L.5211-12-1 du CGCT introduites par ladite loi imposent de nouvelles obligations de transparence en matière d'indemnités perçues par les élus locaux.

Les intercommunalités sont ainsi tenues de présenter annuellement aux conseillers communautaires, avant l'examen du budget, « *un état de l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat ou de toute société ou filiale d'une de ces sociétés.* »

En l'espèce, cet état n'a pas été présenté.

La chambre demande à la CCO de se conformer à l'obligation de présenter cet état avant l'examen du budget 2026.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CCO s'engage à se conformer pleinement à cette obligation à compter de l'exercice budgétaire 2026.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 5211-39 du CGCT, le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement.

La CCO n'a jamais élaboré de rapport retraçant son activité, contrevenant ainsi aux dispositions de l'article précité.

Rappel du droit n° 3 : Élaborer le rapport annuel relatif à l'activité de la communauté de communes, conformément à l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

2.3.2 Une visibilité réduite des orientations prises par la conférence des maires

Les dispositions de la loi du 27 décembre 2019, codifiées à l'article L. 5211-11-3 du CGCT, renforcent également le rôle des représentants des communes au sein des intercommunalités à travers une instance nouvelle : la conférence des maires.

²² Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

La conférence des maires de la CCO a été créée par délibération du conseil communautaire du 30 septembre 2020. Elle est régie par le règlement intérieur (articles 26 à 30) et se compose, comme son nom l'indique, des 22 maires des communes membres de l'EPCI.

Selon la CCO, cette instance a été réunie à huit reprises de 2021 à 2024 (trois fois en 2021 et 2024, deux fois en 2022). Toutefois, elle n'a pas été en mesure de produire les comptes rendus de ces séances, ni les orientations prises par cette instance. Par ailleurs, aucun compte rendu n'a été transmis aux conseillers municipaux n'exerçant pas de fonctions de conseillers communautaires, contrairement au règlement intérieur²³.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les modalités de gouvernance de la CCO pourraient être améliorées, s'agissant des pouvoirs des instances communautaires et de la périodicité de leurs réunions.

Le conseil communautaire, bien que réuni régulièrement, déroge à la règle d'atteinte du quorum, en étant reconvoqué dans la majorité des cas. Les autres instances se caractérisent par leur absence de pouvoir ou d'activité.

Le président, qui dispose d'une large délégation consentie par le conseil communautaire depuis 2020, a parfois exercé ses pouvoirs au-delà du cadre réglementaire et s'est dispensé de rendre compte de ses délégations aux élus communautaires.

La transparence de l'action intercommunale doit être améliorée, par la communication obligatoire aux conseillers municipaux de certains documents ou encore par l'élaboration d'un rapport annuel d'activité, obligation que la CCO n'a pas respectée jusqu'alors.

3 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES

Sur la période de contrôle, aucune compétence n'a été restituée aux communes membres et une seule compétence a été transférée à la CCO, celle de « Défense extérieure contre l'incendie : installation, entretien et maintenance des points d'eau d'incendie »²⁴.

²³ Le règlement intérieur prévoit que les comptes rendus des séances de la conférence des maires sont « adressés (...) à l'ensemble des secrétaires de mairies des communes membres, charge de les mettre à disposition de l'ensemble des conseillers municipaux n'exerçant pas de fonctions de conseillers communautaires, les comptes rendus sont aussi mis en ligne sur le site ».

²⁴ Cf. délibération du conseil communautaire du 21 septembre 2018, entérinée par l'arrêté préfectoral n° 2B-2019-11-04-001 du 4 novembre 2019.

En 2025, la communauté de communes détient cinq compétences obligatoires prévues par l'article L. 5214-16 du CGCT. De plus, en vertu du II de cet article, elle peut exercer jusqu'à neuf compétences facultatives²⁵, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire. La CCO en exerce quatre²⁶, et a défini les actions relevant de l'intérêt communautaire par délibération du 21 décembre 2018²⁷.

3.1 Une action centrée sur la gestion des déchets

La compétence de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés est exercée obligatoirement à l'échelon intercommunal depuis la loi NOTRe²⁸. En conformité avec l'article L. 5214-16 du CGCT, la CCO l'exerce depuis le 1^{er} janvier 2017. Sa mise en œuvre présente, toutefois, des particularités.

S'agissant de la collecte, elle est exercée en régie, mobilisant plus de 70 % des agents de la CCO. Cependant, une commune (Aghione) continue de l'exercer, en vertu d'une convention de mise à disposition²⁹.

L'organisation de la collecte des déchets est prévue par un règlement de collecte³⁰, adopté tardivement, en 2023, soit six ans après la prise de compétence. Il précise notamment la nature des déchets admis à être collectés, le financement du service, ainsi que les infractions et sanctions en cas de non-respect du règlement.

S'agissant du traitement, la CCO a délégué cette compétence au Syndicat de Valorisation des Déchets de la Corse (Syvadec) auquel elle adhère pour la totalité de son territoire depuis le 1^{er} janvier 2024³¹, en vertu d'une délibération du 29 novembre 2023.

²⁵ La loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 supprime la catégorie des compétences optionnelles pour les communautés de communes. Elles continuent d'exercer, à titre supplémentaire, les compétences qu'elles exerçaient à titre optionnel.

²⁶ La protection et mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, et l'action sociale d'intérêt communautaire.

²⁷ En vertu du IV de l'article L. 5214-16 du CGCT, le conseil communautaire définit l'intérêt communautaire « *au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée* ».

²⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁹ Une seule convention a été produite au titre de l'année 2025, la précédente datant de 2017. Il s'agit d'une mise à disposition de la CCO de deux agents communaux. Le service, effectué par la commune d'Aghione, est facturé 15 000 euros par an à la CCO sur l'ensemble de la période de contrôle.

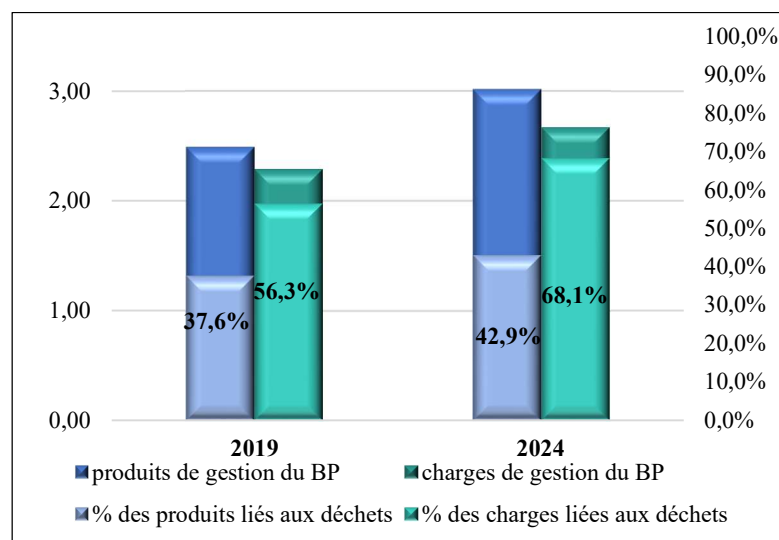
³⁰ L'article R. 2224-26 du CGCT dispose que le président du groupement de collectivités territoriales compétent en matière de collecte des déchets fixe par arrêté motivé, après avis de l'organe délibérant de la commune ou du groupement de collectivités territoriales compétent pour la collecte des déchets ménagers, les modalités de collecte des différentes catégories de déchets.

³¹ Six communes adhéraient au Syvadec avant le transfert de la compétence en 2017, pour les autres communes, le traitement était exercé en régie par la CCO jusqu'au 31 décembre 2023.

3.1.1 Un coût de la compétence qui pèse sur le budget principal

La compétence « déchets » constitue le plus important poste de dépenses du budget principal. En moyenne sur la période, elle mobilise 64,8 % des charges de gestion, tandis que les produits liés à cette compétence ne représentent que 37,4 % des produits de gestion totaux.

Graphique n° 2 : Évolution de la part des charges et des produits liés à la gestion des déchets dans le budget principal (en M€ et en %)



Source : Chambre régionale des comptes d'après une ventilation des charges et des produits, établie conjointement avec la CCO sur la base des comptes de gestion et des fichiers des mandats et des titres.

Sur la période, les charges de gestion liées au service des déchets ont augmenté plus rapidement que les produits de même nature, creusant le déficit déjà existant en 2019, qui a atteint près de 0,60 M€ en 2024³². Ainsi, cette année-là, un tiers du coût du service des déchets (32,6 %) est financé par des ressources du budget principal étrangères à ce service, obérant les projets d'investissement de la CCO sur les autres champs d'action.

S'agissant des dépenses de traitement, l'ensemble du territoire ayant adhéré au Syvadec à compter de 2024, les charges se limitent à la contribution à ce syndicat, soit un montant de 0,65 M€ en 2024. Cette adhésion a représenté une économie de près de 0,09 M€ comparé au coût du traitement évalué l'année précédente³³.

S'agissant des dépenses de collecte, elles comprennent, pour l'essentiel, des charges à caractère général (prestations de service, carburant, entretien du matériel roulant) et des dépenses de personnel, qui représentent 72 % des charges totales de personnel en 2024.

³² Les données chiffrées sont présentées en annexe n° 2 - tableau n° 3.

³³ Le détail des dépenses est présenté en annexe n° 2 - tableau n° 4.

La compétence est principalement financée par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), instaurée en 2017. Son taux s'établit à 12 % depuis 2021, soit un des taux les plus bas pratiqués par les EPCI corses³⁴. De plus, la mise en place de la redevance spéciale par délibération du 7 avril 2017 a permis à la CCO de dégager une recette supplémentaire annuelle moyenne de 0,17 M€ entre 2021 et 2024 (soit 14 % des produits liés aux déchets en 2024).

Les tarifs de la redevance spéciale ont été adoptés par délibération du 29 juin 2018 et n'ont pas été révisés depuis. Ils sont appliqués de manière forfaitaire, par catégorie d'activités, en établissant une différenciation d'implantation géographique des redevables : les tarifs pratiqués en montagne sont ainsi réduits de moitié par rapport à ceux appliqués en plaine.

La CCO justifie cette différence de tarification par un motif « *d'intérêt général visant à préserver le tissu économique local, maintenir la cohésion sociale et la qualité de vie des habitants* ». En effet, la CCO ne dispose pas de comptabilité analytique lui permettant d'établir une différence du coût de collecte entre ces deux zones. La chambre lui rappelle qu'une telle différence de tarification doit être justifiée par des critères objectifs.

Compte tenu de ces constats, nonobstant une éventuelle hausse des recettes destinées aux déchets, la chambre recommande à la CCO de s'appuyer davantage sur le dispositif de matrice des coûts mis en place par l'Agence de la transition écologique, anciennement Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)³⁵. Les modalités d'utilisation de cet outil et la qualité des informations qui y sont renseignées doivent être améliorées afin que la CCO dispose d'une évaluation complète et détaillée du coût réel du service de nature à lui permettre d'optimiser les coûts.

3.1.2 Des carences dans le pilotage du service et l'élaboration de documents de cadrage

L'exercice de la compétence « déchets » suscite un certain nombre de difficultés, comme l'illustre la mise en œuvre de la redevance spéciale.

Son recouvrement est très incomplet, le manque à gagner en trésorerie s'élevant à 0,52 M€, soit 39 % du total des titres émis entre 2017 et 2024, d'après l'état des restes à recouvrer à date du 16 juin 2025³⁶. Les créances les plus importantes incombent pour l'essentiel (68 %) à douze résidences de tourisme, dont certaines sont en litige avec la CCO (cf. point 4.6 *infra*).

Dans ce contexte, la fiabilisation du fichier des redevables (le dernier datant de 2022) doit être une priorité pour l'établissement, ce qui lui permettrait de diminuer le volume d'annulations de titres en raison d'erreurs de titrage.

De même, compte tenu des nombreux contentieux en cours sur ces créances depuis plusieurs années, la CCO doit parfaire les conditions d'assujettissement à cette redevance.

³⁴ Avant 2021, il s'établissait à 9 %.

³⁵ La matrice des coûts est l'outil d'évaluation du dispositif de suivi et de pilotage des coûts du service public de gestion des déchets des collectivités, mis en place par l'ADEME.

³⁶ Les données chiffrées figurent à l'annexe n° 2 - tableau n° 5.

Enfin, pour augmenter le niveau de recouvrement de cette recette, une fois la situation assainie en ce qui concerne les redevables et les conditions d'assujettissement, la CCO gagnerait à se rapprocher du comptable public en vue de la conclusion d'une convention partenariale de recouvrement des créances.

De manière générale, l'exercice de la compétence est caractérisé par un manque de pilotage organisationnel obérant les capacités de la CCO à optimiser le service de la collecte, comme l'ont relevé plusieurs études. Celles-ci, engagées sur la période de contrôle, et menées avec le soutien financier de ses partenaires institutionnels (l'Office de l'environnement de la Corse-OEC, l'ADEME et le Syvadec) mettent en exergue la nécessité de renforcements organisationnels et humains.

En outre, s'agissant des documents de pilotage dont l'élaboration est imposée par le législateur, la CCO ne s'est pas conformée, ou sinon tardivement, à ses obligations.

D'une part, elle est tenue d'élaborer un Programme Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés (PLPDMA), conformément à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, devant contenir des objectifs de réduction des quantités de déchets et des mesures pour les atteindre³⁷.

Si le conseil communautaire a acté l'élaboration de ce programme en 2019, celle-ci n'a été initiée qu'au printemps 2025 et devait s'achever en décembre 2025³⁸. De fait, ce n'est que récemment, par délibération du 3 octobre 2025, qu'une commission consultative d'élaboration et de suivi du PLPDMA a été créée.

D'autre part, le rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS) n'est pas établi, en contravention avec les articles L. 2224-17-1 et D. 2224-1 du CGCT.

Or, au-delà de l'obligation législative, l'élaboration de ce document permettrait à la CCO de se doter d'indicateurs techniques et financiers propres à optimiser la gestion du service et à mesurer les conséquences des éventuelles évolutions mises en œuvre.

Rappel du droit n° 4 : Élaborer le rapport sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, conformément à l'article L. 2224-17-1 du code général des collectivités territoriales.

³⁷ L'article R. 541-41-19 à 28 du code de l'environnement précise le contenu et les modalités d'élaboration des PLPDMA.

³⁸ D'après les étapes de mise en œuvre figurant dans le projet de PLPDMA pour la période 2026-2031 transmis par la CCO.

3.2 Des compétences obligatoires dont l'exercice n'est pas entièrement déployé

En vertu de l'article L.5214-16 du CGCT, la communauté de communes exerce les compétences en matière d'aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, de conduite d'actions de développement économique, de gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI)³⁹.

- L'aménagement de l'espace sans document de planification :

En dehors de l'élaboration d'un document d'objectifs agricoles et sylvicoles (DOCOBAS)⁴⁰, la CCO n'a pas adopté de document de planification.

Par ailleurs, le conseil communautaire, par délibération du 14 octobre 2016, s'est opposé au transfert, à son profit, de la compétence « urbanisme »⁴¹, comme le permet la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014⁴².

En outre, si la CCO a défini comme étant d'intérêt communautaire, dans le cadre de l'exercice cette compétence, la gestion et l'entretien des sentiers communautaires, cette action relève davantage de la compétence « promotion du tourisme », au sens de l'article L. 5214-16 du CGCT.

- Des actions de développement économique essentiellement adossées à celles du développement touristique :

Conformément à l'article L. 4251-17 du CGCT, la CCO a conclu une convention d'action économique territoriale, pour la période 2023-2026, avec l'Agence du Développement Économique de la Corse (ADEC)⁴³. Par exemple, elle a indiqué s'engager dans une démarche de valorisation des produits issus de l'agriculture et de la transformation de produits agricoles. À cet égard, elle a réalisé une étude de faisabilité d'une maison des terroirs qui permettrait de valoriser les produits locaux, en soutenant les filières agricoles et artisanales de proximité et en s'appuyant sur la promotion du tourisme rural. Cette action, définie comme d'intérêt communautaire, n'a pas trouvé de réalisation concrète à ce jour.

³⁹ La CCO n'est pas concernée par la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, aucune commune membre ne dépassant le seuil des 5 000 habitants.

⁴⁰ Le document a été approuvé par le conseil communautaire en date du 21 novembre 2024. Il s'agit d'un document stratégique de gestion concertée du territoire, associant enjeux agricoles, forestiers et d'aménagement, qui a pour objectif d'identifier les potentiels de valorisation agricole et forestière du territoire, notamment dans les zones les plus reculées et de proposer des orientations concrètes pour l'aménagement rural, d'être un outil évolutif mis à la disposition des communes pour guider leurs politiques foncières, agricoles et environnementales.

⁴¹ L'article L. 5214-16 du CGCT énumère l'aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; le schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; le plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale.

⁴² L'article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite ALUR prévoit qu'une minorité de blocage composée d'au minimum 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population peut s'opposer au transfert automatique de la compétence PLU à la communauté de communes.

⁴³ L'assemblée de Corse ayant adopté un Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII), une convention avec la CCO a été conclue pour mettre en œuvre ce schéma sur le territoire de l'EPCI, lui permettant ainsi de mobiliser des moyens techniques, humains et financiers.

Les actions entreprises dans le cadre du développement économique et de cette convention avec l'ADEC sont également ciblées sur la promotion du tourisme, qui se traduisent par la mise en place d'actions favorisant le commerce de produits agricoles, ou encore par la création d'un marché de producteurs.

La CCO a mis en place, également, une stratégie de communication commerciale intercommunale à travers la valorisation des acteurs économiques *via* les supports de l'office du tourisme intercommunal (OTI) et l'édition d'une carte de randonnées. C'est également à travers la gestion, l'entretien et la sécurisation des sentiers de randonnée du territoire intercommunal qu'elle s'investit dans la promotion de son territoire, en coordination avec l'office précité.

En effet, un OTI sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC) a été créé par une délibération du 23 décembre 2010, dont les missions consistent à gérer les points d'accueil d'Aléria et de Linguizzetta, mettre en place la politique touristique du territoire et commercialiser les produits créés au sein de la communauté de communes (gîtes, sentiers, produits sportifs et culturels...).

En 2018, une convention d'objectifs et de moyens a été conclue entre l'OTI et la CCO pour la période 2017-2020, permettant de formaliser les missions confiées à l'EPIC et les objectifs stratégiques en matière de développement touristique. Elle fixe également une subvention de fonctionnement et ses modalités de versement. Cependant, depuis 2021, aucune convention n'a été établie, ce à quoi il conviendrait de remédier.

D'ailleurs, le défaut de reversement, à l'OTI, de la taxe de séjour collectée par la CCO (cf. point 5.1.2 *infra*) illustre bien le manque de clarté sur les attributions et les compétences respectives de ces deux établissements.

Consciente de ces carences, la CCO a indiqué vouloir remettre en question le statut d'EPIC de cet office et envisager la création d'une régie à seule autonomie financière.

- La GEMAPI, une compétence qui n'est pas encore exercée :

La CCO est compétente en matière de GEMAPI depuis le 1^{er} janvier 2018⁴⁴.

Dans les faits, ce n'est qu'en 2023 que la CCO a entrepris la réalisation d'études préalables visant à identifier les enjeux prioritaires en matière de gestion des cours d'eau et de prévention des inondations sur le territoire intercommunal. Ces marchés ont été déclarés infructueux, à deux reprises. Selon la CCO, un travail est mené en collaboration avec la collectivité de Corse sur la mise en œuvre de cette compétence, pour laquelle elle rencontre certaines difficultés liées au manque d'ingénierie, bien qu'un agent soit mobilisé sur ce sujet. Elle a indiqué procéder à la relance de ce marché, qui n'était pas encore publié fin 2025.

La chambre constate également que la commission qui traite de la thématique « Environnement » n'a jamais été réunie, en dépit de ce transfert de compétence.

⁴⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite MAPTAM.

3.3 L'exercice des compétences facultatives

En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du patrimoine, la CCO a défini comme étant d'intérêt communautaire l'implantation et l'entretien de cuves de Défense des Forêts Contre l'Incendie (DFCI) et les études pour la création de pistes DFCI, qu'elle exerce notamment par la création d'ouvrages en 2024, pour un montant de 8 183 € sur la période.

L'exercice de cette compétence se traduit aussi par la réhabilitation du petit patrimoine bâti de caractère, comme la restauration de fontaines, lavoirs et ponts. L'agent responsable du service environnement, est, à ce titre, mobilisé pour le montage des projets et leurs financements ainsi que pour le suivi des travaux.

En matière de politique du logement et du cadre de vie, l'intérêt communautaire a été circonscrit à des actions visant à lutter contre la précarité énergétique et l'insalubrité. Elles ont été, essentiellement, menées dans le cadre de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)⁴⁵, de manière régulière générant des dépenses de l'ordre de 0,36 M€ sur la période (nettes des subventions de la CdC reçues).

Sur le volet construction, entretien et fonctionnement d'équipements sportifs, une maison de la nature et des mobilités douces a été créée en 2022 à Aléria. Il s'agit d'un lieu d'accueil et d'information sur l'ensemble des activités de pleine nature proposées sur le territoire (randonnées, sports nautiques, découverte de la faune et de la flore).

Au titre de cette compétence, la CCO gère, entretient et met à disposition les infrastructures sportives de quatre communes membres et participe au financement des clubs sportifs par l'octroi annuel de subventions.

Sur le volet culturel, la CCO soutient des écoles de musique par l'attribution de subventions annuelles, conformément à l'intérêt communautaire.

Enfin, elle exerce une action sociale d'intérêt communautaire par l'intermédiaire d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS), créé par une délibération du 4 novembre 2011. Elle lui a ainsi confié la mise en œuvre d'actions en faveur des personnes âgées ou handicapées, par le portage de repas, l'installation de téléalarme, ou encore le transport et l'accompagnement extérieur⁴⁶.

3.4 Une stratégie intercommunale qui peine à émerger

L'article L. 5214-1 du CGCT prévoit que « la communauté de communes (...) a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ».

⁴⁵ Conclue en partenariat avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et la collectivité de Corse, l'OPAH est un outil de réhabilitation du parc immobilier bâti.

⁴⁶ D'après l'article 2 des statuts du CIAS.

La CCO n'a pas formalisé de stratégie intercommunale par l'élaboration d'un projet de territoire, alors que cette initiative avait été formellement approuvée en séance, par délibération du 23 septembre 2022.

Par ailleurs, la CCO s'est engagée, à travers un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) signé le 31 mars 2022⁴⁷, à mener des actions en lien avec la transition écologique, en associant les communes membres. Il fixe des orientations stratégiques comme le développement et l'accompagnement d'un capital agricole, qui s'est traduit par l'élaboration du DOCOBAS, déjà cité⁴⁸.

Cependant, le CRTE n'a pas pour vocation de définir une stratégie communautaire. Bien qu'il fixe des orientations stratégiques, il se présente davantage comme un plan d'action financé par l'État, au titre de la transition écologique.

La chambre recommande donc à la CCO d'élaborer son projet commun prenant en compte l'ensemble des enjeux du territoire.

Recommandation n° 1 : Élaborer un projet de territoire en 2026, afin de définir une stratégie intercommunale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La compétence de gestion des déchets est prédominante au sein de la CCO, constituant la majorité de ses dépenses de fonctionnement, alors que les produits liés à la fiscalité des déchets ne couvrent que deux tiers du coût du service. Un tel constat pose la question de la revalorisation des recettes affectées à cette compétence afin de préserver les marges de manœuvre du budget principal pour l'exercice des autres actions intercommunales, pour la plupart délaissées.

La CCO doit améliorer le pilotage de ce service « déchets » et se conformer à ses obligations en élaborant un PLPDMA et le rapport annuel sur le prix et la qualité du service.

Par ailleurs, elle ne s'est dotée d'aucun cadre stratégique permettant de clarifier l'exercice de ses principales compétences, d'identifier les objectifs à atteindre, les actions à mettre en œuvre et les moyens à mobiliser pour y parvenir.

⁴⁷ En Corse, 14 EPCI sur 19 sont signataires d'un CRTE.

⁴⁸ Ce contrat avec l'État a pour objectif d'accompagner la relance de l'activité par la réalisation de projets contribuant à la transformation écologique, sociale, culturelle et économique de tous les territoires. Elle a recruté un chef de projet en charge du CRTE sur une période de deux ans. Depuis 2024, le suivi est assuré par un agent administratif en interne.

4 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

Depuis le 1^{er} janvier 2024, la CCO applique l'instruction budgétaire et comptable M 57 pour son budget principal⁴⁹, ainsi que pour le budget annexe retraçant les opérations du CIAS. En vertu de l'article L. 5217-10-8 du CGCT concernant les entités appliquant cette nomenclature⁵⁰, elle devait dans le même temps adopter son règlement budgétaire et financier, au plus tard avant le vote du premier budget primitif en M 57, soit en avril 2024, ce qu'elle n'a pas fait.

La chambre rappelle à la CCO la nécessité d'élaborer ce règlement dès 2026, sur la base du *guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements* proposé par le comité national de fiabilité des comptes locaux.

4.1 Une information budgétaire à compléter

Selon l'instruction budgétaire et comptable M 57 applicable depuis 2024, les documents budgétaires, à savoir le budget primitif et le compte administratif devenu compte financier unique (CFU), doivent obligatoirement être accompagnés d'annexes et d'états.

En l'espèce, le CFU 2024 ne comporte ni état financier, ni annexe. Concernant les autres documents budgétaires, seuls les états relatifs à la dette, au personnel et à l'équilibre des opérations financières ont parfois été renseignés. De nombreux états font donc défaut tels que celui des recettes grevées d'une affectation spéciale sur lequel doivent figurer la taxe de séjour et la taxe GEMAPI⁵¹, celui de la répartition de la TEOM, la liste des organismes de regroupement auxquels adhère l'établissement, la liste des bénéficiaires de subventions versées ou encore, pour le seul compte administratif, l'état de variation du patrimoine, l'état relatif aux amortissements et celui des dépréciations et provisions.

Par ailleurs, la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, qui doit être jointe au budget primitif et au compte financier unique en vertu de l'article L. 2313-1 du CGCT, est élaborée seulement depuis 2025.

Au-delà de l'obligation légale et réglementaire, la production de ces éléments d'information revêt une importance primordiale, en particulier s'agissant de la TEOM, compte tenu du poids significatif de la compétence relative aux déchets dans le budget intercommunal.

⁴⁹ Délibération du 11 octobre 2023.

⁵⁰ Seuls les communes et les groupements de moins de 3 500 habitants sont exemptés de cette obligation.

⁵¹ Depuis 2024, cet état ne doit être renseigné qu'à l'appui du budget primitif, celui-ci ne figurant pas au sommaire de ceux annexés au compte financier unique.

Afin de garantir aux élus et aux citoyens une information complète et sincère sur la trajectoire budgétaire de l'établissement, la CCO doit se conformer aux dispositions combinées des articles L. 5217-10-14 et D. 5217-18 du CGCT⁵² lors de l'élaboration de ses documents budgétaires.

Par ailleurs, à compter de 2026, elle devra procéder à la publication sur son site internet de la présentation brève et synthétique évoquée plus avant, conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT et, à compter du 1^{er} janvier 2026, au IV de l'article L. 1612-35 du CGCT.

4.2 Un compte de liaison irrégulier avec le centre intercommunal d'action sociale

En application de l'article L. 123-6 du code de l'action sociale et des familles, le CIAS est un établissement public autonome. À ce titre, il dispose d'un organe délibérant qui adopte son propre budget.

Si le décret n° 87-130 du 26 février 1987 prévoit que ces établissements peuvent décider que leurs opérations ne seront pas retracées dans un compte distinct mais feront l'objet d'une comptabilité annexée à celle de la collectivité de rattachement, c'est à la double condition qu'ils n'exercent pas d'activités faisant l'objet d'un budget annexe et que leurs recettes de fonctionnement annuelles n'excèdent pas 30 489,80 €, toutes activités confondues.

En l'espèce, la comptabilité du budget du CIAS de l'Orient est rattachée à celle du budget principal par un compte de liaison (compte 452 devenu 451 en 2024), alors que ses recettes annuelles de fonctionnement ont dépassé le seuil susmentionné de 2019 à 2024⁵³.

La chambre rappelle à la communauté de communes de veiller, à l'avenir, à conférer au budget du CIAS son autonomie financière par la création d'un compte au Trésor, dès lors que ses recettes excèdent le seuil précité.

4.3 Un transfert de compétence à traduire au bilan

Ainsi qu'il a été dit, la compétence de traitement et de valorisation des déchets a été transférée au Syvadec pour la totalité du périmètre intercommunal depuis le 1^{er} janvier 2024.

Ce transfert entraîne la mise à disposition au Syvadec, à titre gratuit, sans transfert de propriété, des biens meubles et immeubles qui étaient utilisés par l'EPCI pour l'exercice de cette compétence, à savoir la recyclerie située à Aléria, en vertu des articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT.

⁵² En application de l'ordonnance n° 2025-526 du 12 juin 2025 qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026, la liste des états à annexer au budget primitif et au compte financier unique figure à l'article L. 1612-35 du CGCT.

⁵³ Il s'agit des produits comptabilisés sur les comptes 70 à 75, dont les montants ont varié, selon les exercices, entre 35 000 € et 261 250 €.

La traduction comptable de cette mise à disposition implique de réaliser des opérations non budgétaires, décrites dans l'annexe n° 1 au Tome I de l'instruction budgétaire et comptable M 57 (fiche d'écritures n° 20). De fait, les biens concernés doivent être retracés dans un compte dédié (compte 242) dans la mesure où le remettant en conserve la propriété mais pas la jouissance ni les charges. Le compte 2492 retrace quant à lui, au crédit, les mises à disposition des amortissements pratiqués, des subventions l'ayant financé et des emprunts correspondants et, au débit, la mise à disposition des reprises des subventions pratiquées.

Or, selon l'état de l'actif au 31 décembre 2024, les immobilisations en cause et les amortissements correspondants demeuraient comptabilisés aux comptes 21318 (pour 1,31 M€) et 281318 ; les deux emprunts contractés en 2018 pour financer l'immobilisation figuraient au crédit du compte 1641 malgré leur transfert au Syvadec, entériné par délibérations du conseil communautaire du 21 novembre 2024⁵⁴.

Dans ces conditions, il appartient à la CCO de transmettre sans délai au comptable public l'ensemble des informations⁵⁵ lui permettant de procéder à la mise à jour de l'état de l'actif, en particulier le procès-verbal de mise à disposition des biens prévu à l'article L. 1321-1 du CCGT, contradictoirement établi avec le bénéficiaire de la mise à disposition, dont un projet lui avait été transmis par le Syvadec dès décembre 2023.

4.4 Un suivi de l'actif immobilisé lacunaire

4.4.1 L'absence d'inventaire des biens

Selon les instructions budgétaires et comptables M 14 et M 57, l'ordonnateur, soit le président de la CCO, doit tenir à jour l'inventaire des biens de l'établissement tandis que le comptable public élabore l'état de l'actif. La concordance de ces deux documents permet de justifier les montants inscrits au bilan, lequel doit reproduire une image fidèle du patrimoine de l'établissement.

L'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit que la comptabilité publique est un système d'organisation de l'information financière qui doit permettre de présenter des états financiers reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la date de clôture de l'exercice.

En l'espèce, la communauté de communes ne dispose pas d'un inventaire de ses biens. Elle doit remédier à cette carence en élaborant un, en lien avec le comptable public, après recensement de la totalité de son patrimoine.

⁵⁴ L'un auprès de la CEPAC pour un montant de 337 000 € amortissable sur 30 ans et le second auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour un montant de 427 155 € amortissable sur 40 ans.

⁵⁵ À savoir, un certificat administratif indiquant la désignation, le numéro d'inventaire, les dates et valeurs d'acquisition, le montant des amortissements pratiqués et l'état des subventions y afférent, les emprunts transférés et le(s) compte(s) par nature concerné(s) des biens mis à disposition ainsi que le procès-verbal de mise à disposition des biens prévu à l'article L. 1321-1 du CGCT.

Rappel du droit n° 5 : Élaborer un inventaire de l'actif, conformément aux dispositions de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et de l'instruction budgétaire et comptable M 57.

4.4.2 Des anomalies affectant les comptes d'immobilisations en cours et de frais d'études

D'une part, l'instruction M 57 prévoit que les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice sont enregistrées sur le compte 23 en tant qu'immobilisations en cours. Lorsque celles-ci sont achevées, les montants comptabilisés transitoirement sur ce compte sont virés aux comptes d'immobilisation définitifs (compte 21) et la procédure d'amortissement des biens concernés peut alors être mise en œuvre.

Si l'évolution des montants figurant au solde créditeur du compte 2313 « Immobilisations en cours – Constructions » suggère que les virements aux comptes 21 ont été opérés sur la période de contrôle, le solde de ce compte s'élevait néanmoins à 0,09 M€ fin 2024, dont 0,08 M€ correspondent à des immobilisations acquises en 2021 (vélos électriques), qui auraient dû être transférées au compte 21 afin d'initier leur amortissement.

D'autre part, la même instruction prévoit l'enregistrement en compte d'immobilisation des frais d'études engagés en vue de la réalisation d'investissements. Ils figurent dans un premier temps sur le compte 2031 puis sont virés à la subdivision intéressée du compte 23 relatif aux immobilisations en cours au commencement des travaux. En revanche, si les frais ne sont pas suivis par la réalisation de l'investissement prévu, ils s'analysent comme une dépense de fonctionnement et font l'objet d'un amortissement sur une durée maximale de cinq ans⁵⁶. Enfin, les frais d'études entièrement amortis sont sortis du bilan par le comptable par une opération d'ordre non budgétaire passée en coordination avec l'ordonnateur.

Les frais d'études inscrits, en fin d'exercice, dans la comptabilité du budget principal ont peu diminué, passant de 1 M€ en 2019 à 0,98 M€ en 2024. Les écritures comptables ayant mouvementé ce compte ne traduisent pas d'amortissement régulier de ces frais, ni de transfert annuel vers les comptes 23 ou 21.

⁵⁶ Le compte 6811 « Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles » est débité par le crédit du compte 28031 « Amortissement des frais d'études ».

Par ailleurs, la chambre relève qu'*a minima* la moitié des dépenses comptabilisées dans ce compte (0,57 M€) correspondent à des études qui ne concourent pas à l'acquisition d'une immobilisation et auraient donc dû être inscrites en charges au compte 617 « Études et recherches », de même que les frais d'études préliminaires visant à examiner la faisabilité d'un projet d'investissement (cf. annexe n°3 - tableau n°1)⁵⁷. La chambre attire l'attention de la CCO sur deux études, qui représentent en valeur brute plus de la moitié du solde débiteur du compte 2031 (0,50 M€)⁵⁸ et ont fait l'objet d'une procédure d'amortissement à ce jour inachevée d'après l'état de l'actif au 31/12/2024.

La CCO doit donc, en lien avec le comptable public, régulariser la situation de ce compte en 2026 en mettant notamment en œuvre, selon le cas, l'une des deux procédures d'apurement prévues par l'instruction M 57. Elle doit également veiller à y comptabiliser les seuls frais concourant à l'acquisition d'une immobilisation.

4.5 La fiabilisation de certaines opérations budgétaires d'ordre

- Les dotations aux amortissements

En application de l'article L. 2321-2 27 du CGCT et du titre 3 du tome V de l'instruction budgétaire et comptable M57, la CCO est soumise à l'obligation d'amortir les immobilisations⁵⁹. Elle n'a fixé que récemment, la durée d'amortissement des biens acquis, par délibération du 14 avril 2023, complétée par délibération du 25 mars 2024.

Sur l'ensemble de la période, les dotations aux amortissements des immobilisations ont été réalisées pour des montants particulièrement erratiques, qui traduisent un amortissement insuffisant, en particulier en 2021 et 2022 (cf. annexe n° 3 - graphique n° 1). Si les dotations ont été plus importantes en 2024, elles demeuraient insuffisantes à hauteur, *a minima*, de 0,03 M€, ainsi que cela a pu être évalué à partir de l'état de l'actif⁶⁰.

La chambre demande à la communauté de communes de procéder à une évaluation sincère de ces dotations qui constituent des dépenses obligatoires et ne peuvent servir de variable d'ajustement budgétaire. Cette pratique a eu pour conséquence, au moins depuis 2021, de majorer annuellement le résultat de la section de fonctionnement. Par ailleurs, il s'ensuit que la valeur de l'actif net est surévaluée et ne reflète pas la véritable obsolescence des biens.

⁵⁷ D'après le numéro d'inventaire et la désignation du bien inscrite dans l'état de l'actif au 31/12/2024. Par exemple : « Etude CRTE », « Avis marché GEMAPI », « Fort Aléria – annonce », « Etude OPAH », « Etude SPGD -MO gestion des déchets », « Etude fiscale », « Suivi animation », « Accomp structuration », et frais liés au DOCOBAS.

⁵⁸ Ces frais sont libellés dans l'état de l'actif « Etude OPAH » et « Etude TEPCV ».

⁵⁹ L'amortissement correspond à la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un bien dû, le plus souvent, à l'usure du temps ou l'obsolescence. La dotation aux amortissements est la somme que représente cette perte de valeur, elle permet de dégager les ressources destinées à renouveler lesdits biens.

⁶⁰ En effet, il n'a pu être tenu compte de deux immobilisations d'une valeur brute de 0,34 M€, que la CCO devra identifier afin de leur assigner une durée d'amortissement et d'initier la procédure.

- Le virement au compte de résultat des subventions d'investissement reçues

L'instruction M 57 prévoit le virement au compte de résultat des subventions d'investissement reçues lorsqu'elles ont servi à financer des immobilisations amortissables, c'est-à-dire celles comptabilisées sur le compte 131⁶¹. Le virement, qui comptablement constitue un produit, est réalisé par fraction annuelle au compte 777⁶². Cette reprise permet, au plan budgétaire, d'atténuer la charge des amortissements des biens financés.

Ce virement annuel a été réalisé pour des montants très variables tout au long de la période sous contrôle, et a été nul en 2022, ce que la CCO a justifié par l'existence de contraintes budgétaires (cf. annexe n°3 - graphique n° 1).

Depuis 2023, la communauté de communes a travaillé à l'apurement du compte 132 sur lequel des subventions ayant servi à financer des immobilisations amortissables avaient été incorrectement comptabilisées depuis 12 ans⁶³. Ce travail l'a ainsi conduite à majorer le virement au compte 777 au titre de l'exercice 2024, soit 0,12 M€, à raison de la reprise, pour la première fois, de nombreuses subventions.

La chambre invite la CCO à poursuivre ce travail de fiabilisation, en lien avec le comptable public, afin d'évaluer à l'avenir avec sincérité le montant annuel du virement au compte de résultat des subventions d'investissement reçues pour financer les actifs amortissables.

Enfin, ces insuffisances ayant concerné des exercices antérieurs, la chambre recommande à la CCO de procéder, en collaboration avec le comptable public, à des corrections en situation nette, c'est-à-dire qui n'affecte pas le compte de résultat⁶⁴, ainsi que le prévoit l'instruction budgétaire et comptable M 57 (Tome I, titre 10, chapitre 3) et la note interministérielle DGCL-DGFiP du 12 juin 2014 relative, notamment, aux corrections d'erreurs sur exercices antérieurs. Ces corrections font intervenir le compte 1068 « Excédents de fonctionnement reportés » soit en débit, dans la limite de son solde créditeur, lorsque les dépenses ont été minorées ou les recettes majorées, soit en crédit lorsque les recettes ont été minorées ou les dépenses majorées, en contrepartie des comptes de haut de bilan à rectifier.

⁶¹ Il se distingue du compte 132 qui enregistre quant à lui les subventions reçues dans le but de financer des immobilisations non amortissables. Ainsi, le solde de ce compte subsiste durablement au bilan jusqu'à la sortie de l'actif concerné au bilan.

⁶² Selon l'instruction M 57, la reprise de la subvention d'investissement s'effectue sur la même durée et au même rythme que l'amortissement de la valeur de l'immobilisation acquise ou créée au moyen de la subvention. Lorsqu'elle est totalement reprise, le comptable solde à son initiative le compte 131 en le débitant par le crédit de la subdivision intéressée du compte 139 par opération d'ordre non budgétaire.

⁶³ En 2024, le compte 132 a ainsi été débité à hauteur de 1,12 M€ par le crédit du compte 131.

⁶⁴ Une erreur est corrigée dans l'exercice au cours duquel elle a été découverte de manière rétrospective en situation nette, c'est-à-dire au sein du passif de haut de bilan, sans impact sur le compte de résultat. Il s'agit d'opérations d'ordre non budgétaires, justifiées par une décision de l'assemblée délibérante lorsque le compte 1068 est mouvementé ou un certificat de l'ordonnateur.

4.6 Une démarche de provisionnement à étendre

En vertu des articles L. 2321-2, 29° et R. 2321-2 du CGCT, applicables aux EPCI, une provision doit obligatoirement être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité ou encore lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public. En dehors de ces cas, en vertu du principe de prudence, il peut être décidé de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.

Ces charges ont vocation à prendre en compte une sortie de ressource probable liée à un risque ou un événement en cours, et figurent dans les états financiers afin d'informer les parties prenantes du risque encouru par la collectivité⁶⁵.

- **Une provision pour dépréciation des comptes de tiers à réévaluer**

D'après l'état de restes à recouvrer au 31 décembre 2024, les créances anciennes, c'est-à-dire correspondant aux seuls titres de recettes émis par la CCO avant 2021 à l'encontre de tiers redevables, représentaient un montant élevé, soit 0,30 M€ sur un total de restes à recouvrer de 0,91 M€. Le recouvrement des 83 créances concernées est de fait potentiellement compromis. Pourtant, aucune admission en non-valeur n'a été effectuée sur la période.

L'examen de l'état des restes donne lieu à diverses observations :

- la répartition des titres par nature de créance révèle une surreprésentation de la redevance spéciale des déchets, celle-ci constituant 66 % du montant total des restes à recouvrer ; cette part est portée à 86,7 % en tenant compte des seules créances antérieures à 2021 ;

- 51,5 % des créances (0,47 M€) concernent neuf résidences de tourisme cumulant jusqu'à quatre créances distinctes (redevance spéciale et/ou taxe de séjour), sur les 515 tiers référencés dans l'état.

⁶⁵ Lors de la réalisation du risque, la réserve financière ainsi constituée est reprise pour compenser la charge effectivement supportée ; en revanche, si le risque s'avère inexistant, cette reprise générera un gain exceptionnel pour l'exercice au cours duquel celui-ci aura disparu.

**Tableau n° 1 : Montants des créances non recouvrées par ancienneté, par compte et par nature
(en euro et en %)**

	Titres datant de 2013 à 2020	Titres datant de 2021 à 2023	Titres datant de 2024	Total par compte
411- Redevables	220 503	129 341	364 334	714 178
4161 - Créances douteuses	74 985	112 594	0	187 579
4416 - Etat et autres coll. pub. - Subventions à recevoir – Contentieux	3 000	0	0	3 000
44316 - Opé. particulières avec l'Etat et les coll. pub. - Recettes – Contentieux		180		180
46726 - Autres comptes débiteurs - Débiteurs divers – Contentieux	1 500			1 500
Total par ancienneté	299 988	242 115	364 334	906 437
<i>en % du total des RAR</i>	<i>33,1 %</i>	<i>26,7 %</i>	<i>40,2 %</i>	<i>100,0 %</i>
dont redevance spéciale	599 388			66,1 %
dont taxe de séjour	232 846			25,7 %
dont autres ⁶⁶	74 203			8,2 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après l'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2024.

La chambre note favorablement la constitution d'une provision pour dépréciation des comptes de tiers en 2024, de 0,04 M€, portée à 0,10 M€ au budget primitif 2025⁶⁷.

Néanmoins, le mode de calcul retenu pour fixer son montant, à savoir 55 % du montant des créances inscrites au compte 4161 « Clients – créances douteuses » du CFU de l'exercice précédent⁶⁸, n'englobe que partiellement les créances dont le risque d'irrecouvrabilité est élevé, puisque seulement 25 % des créances antérieures à 2021 étaient comptabilisées au compte 4161 fin 2024.

Dans ce contexte, la chambre invite la CCO à se rapprocher du comptable public afin d'identifier, parmi ces 83 titres, les créances irrémédiablement compromises en raison de leur ancienneté et de réajuster, au besoin, la provision en question. Cette démarche permettrait à la CCO de compenser, sur le plan budgétaire, les admissions en non-valeur qui pourraient être réalisées sur les créances dont le recouvrement apparaît irrémédiablement compromis⁶⁹.

⁶⁶ Il s'agit essentiellement d'une créance de près de 0,07 M€ à l'égard du Syvadec, qui aurait dû être apurée à la clôture de l'exercice 2024 compte tenu de l'encaissement du produit et de sa comptabilisation au compte 7088.

⁶⁷ Par délibérations respectives des 16 avril 2024 et 14 avril 2025. Le compte 4911 « Dépréciation des comptes de redevables (non budgétaires) » a été crédité fin 2024 par le débit du compte 6815 « Dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement courant » en lieu et place du compte 6817 « Dotations aux dépréciations des actifs circulants ». Cette erreur d'imputation devra être corrigée en 2025.

⁶⁸ En 2024, le pourcentage était de 53 % du solde du compte 4116 « Redevables contentieux » au 31/12/2023, ce compte étant devenu le 4161 en M 57.

⁶⁹ Dans cette hypothèse, le compte 4911 est débité par le crédit du compte 7817 « Reprises sur dépréciations des actifs circulants ».

- **Des provisions pour risques et charges à constituer**

Sur la période de contrôle, la communauté de communes a été partie à de nombreux litiges, qui ont donné lieu à 16 décisions de justice concernant sept tiers distincts, majoritairement des sociétés gérantes de résidence de tourisme contestant la légalité et la régularité de titres de redevance spéciale et/ou de taxe de séjour.

La CCO a parfois été contrainte de procéder à des annulations de titres dans le cadre de litiges tranchés en sa défaveur⁷⁰. Ainsi, trois titres d'un montant global de 0,10 M€ ont été annulés en 2025, en application d'un arrêt de la cour d'appel de Bastia prononçant leur nullité⁷¹.

En outre, deux affaires tendaient à la condamnation de la CCO au paiement d'une somme d'argent. Si la première n'a pas donné lieu à condamnation, la seconde l'a condamnée au paiement d'une somme de 38 018,96 € assortie des intérêts moratoires à compter du 8 août 2022 pour un litige relatif à l'exécution d'un marché public de travaux⁷².

Alors qu'il s'agit d'une dépense obligatoire, la CCO n'a pas constitué de provisions pour risques et charges à l'ouverture de ces divers contentieux⁷³. Elle n'a donc pas été en mesure de compenser la charge résultant des condamnations ou des nullités de titres prononcées, soit une charge supplémentaire de 0,14 M€ pour le seul exercice 2025.

Fin 2025, trois litiges étaient encore pendants devant les juridictions et nécessiteront la constitution d'une provision à hauteur du risque financier encouru.

La chambre rappelle à la CCO son obligation de constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter selon le risque financier encouru.

Rappel du droit n° 6 : Procéder à la constitution d'une provision pour litiges conformément aux articles L. 2321-2, 29° et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.
--

⁷⁰ En 2020 et 2021, deux litiges ont abouti à la comptabilisation d'une charge de 0,10 M€ au compte 673 « Titres annulés sur exercices antérieurs » au cours de l'exercice 2021. Les trois mandats de paiement ont été transmis en cours d'instruction, datés du 14/10/2025.

⁷¹ Cf. arrêt du 10 avril 2024 (n° 21/00128).

⁷² Cf. TA de Bastia, 23 mai 2025, n° 2300182. Un mandat de 43 663,69 € a été émis par la CCO le 02/09/2025 en application de cette décision.

⁷³ En dépit de délibérations intervenues en 2019 et 2023 pour la constitution de provisions pour litiges au titre des exercices 2019, 2020 et 2023, et de leur inscription au budget primitif, celles-ci n'ont pas été réalisées à la clôture des exercices concernés, puisque les comptes 6815 et 151 n'ont pas été mouvementés.

4.7 Une absence d'engagement comptable qui affecte la fiabilité des comptes

En application de l'article L. 2342-2 du CGCT⁷⁴, les collectivités territoriales doivent tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses. Celle-ci permet de connaître le montant des crédits ouverts et disponibles, pour engagement et mandatement, ainsi que les dépenses et recettes réalisées. En fin d'exercice, elle vise à déterminer le montant des charges et produits à rattacher qui influent sur le résultat de fonctionnement ; elle permet également de dresser l'état détaillé des restes à réaliser.

L'examen des fichiers des mandats illustre l'absence de numéro d'engagement, par référence à un bon de commande ou à un ordre de service. Le circuit de la dépense débute ainsi avec la phase de liquidation, qui intervient sur simple accord oral, sur la base des vérifications réalisées par les agents administratifs, de l'existence d'un service fait à l'appui de la facture réceptionnée et, lorsqu'il existe, du bon de commande qui s'y rattache. Seule la date de mandatement est apposée sur la facture.

Par la suite, la dépense est mandatée sans que le logiciel ne signale l'anomalie résultant de l'absence d'engagement comptable. Ainsi, la CCO ne détient aucune information sur les crédits disponibles mais seulement sur les crédits votés au budget primitif et sur le montant mandaté par ligne de crédit.

L'absence de comptabilité d'engagement a pour conséquence un rattachement défaillant des charges et des produits à l'exercice, alors qu'il constitue une obligation pour l'EPCI. Le rattachement permet d'assurer le respect du principe d'indépendance des exercices, ayant pour finalité de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice, même si les pièces comptables correspondantes sont parvenues postérieurement à la clôture de l'exercice (journée complémentaire incluse).

En l'absence d'engagement comptable, la CCO ne réalise aucun rattachement des charges. Sur la base de l'examen des libellés des fichiers des mandats et des titres⁷⁵, la chambre a pu évaluer *a minima*, entre 2019 et 2024, à 0,23 M€ le montant annuel moyen de charges comptabilisées en année N pour des dépenses relatives à un service fait ou une facture datée de N-1, soit en moyenne 9,7 % des charges de gestion qui auraient dû être comptabilisées sur l'exercice précédent⁷⁶. En ce qui concerne les produits, le volume annuel moyen est moins important (0,05 M€, soit 1,7 %), mais représentait néanmoins 0,13 M€ en 2019 (5,2 % du total des produits de gestion).

Le défaut de respect du principe d'indépendance des exercices a pour effet de fausser le montant du résultat comptable, ce qui nuit à la fiabilité et à la transparence de l'information donnée sur la trajectoire financière de la CCO.

⁷⁴ Codifié, à partir du 1^{er} janvier 2026, à l'article L. 1612-38 du CGCT.

⁷⁵ Les données chiffrées sont présentées au tableau n°2 de l'annexe n° 3, sur la base des informations renseignées dans les colonnes « libellé 1 » et « libellé 2 » des fichiers des mandats, lorsqu'ils étaient remplis (en 2019 et 2020, de nombreux libellés sont vides).

⁷⁶ Au plus fort, cette proportion s'élevait à 15,6 % en 2022 et au plus faible à 5,7 % en 2019.

La communauté de communes doit impérativement mettre en place une comptabilité d'engagement, accompagnée d'un dispositif de vérification du service fait, de manière à disposer d'une comptabilité administrative fiable, résidant dans l'enregistrement régulier des engagements de dépenses et recettes, ainsi que des émissions de mandats et titres.

Rappel du droit n° 7 : Mettre en œuvre, dès 2026, une comptabilité de l'engagement et élaborer un dispositif de vérification du service fait, de manière à réaliser le rattachement des charges et produits à l'exercice, conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

En outre, s'agissant du rattachement des produits, le compte 4487 « État et autres organismes publics – Produits à recevoir » a été débité d'un montant de 0,09 M€ par le crédit du compte 7488 « Autres attributions et participations » en 2020, traduisant le rattachement à cet exercice d'une recette due par l'État mais pour laquelle les pièces justificatives n'avaient pas encore été établies. La CCO n'a pas procédé à la contre passation de cette écriture de rattachement, à défaut de réception d'un titre de recettes correspondant en 2021⁷⁷. Interrogés sur la nature de ce produit, ni le comptable public ni la CCO n'ont été en mesure d'établir l'existence d'une quelconque créance à l'égard de l'État⁷⁸.

Il appartient donc à la CCO de solder, dans les meilleurs délais, le compte 4487 anormalement créditeur de 0,09 M€ depuis 2020, ce qui représentera une charge non négligeable à la section de fonctionnement du prochain budget.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CCO doit améliorer la qualité de ses documents budgétaires en y annexant les états financiers complets et fiabilisés, afin de délivrer une information financière sincère et transparente aux élus et au public.

L'examen de la comptabilité a mis en lumière plusieurs anomalies qui entachent sa fiabilité. Près de deux ans après le transfert au Syvadec de la compétence de traitement des déchets, la mise à disposition des biens nécessaires à son exercice n'a été pas actée sur le plan comptable. Le patrimoine intercommunal n'est pas inventorié. Des écritures concernant les immobilisations en cours et les frais d'études n'ont pas été réalisées.

⁷⁷ Au cours de l'exercice suivant, une fois le titre de recettes effectivement émis, le compte 4487 est crédité par le débit du compte de classe 7 du montant des recettes rattachées à ces mêmes comptes à la clôture de l'exercice précédent. Cette opération de contre passation de l'écriture de rattachement est effectuée, à la réouverture des comptes l'année suivante, au vu d'un titre d'annulation de recettes sur exercice courant établi par l'ordonnateur.

⁷⁸ D'après le mail d'un contrôleur des finances publiques de la trésorerie adressé à la CCO le 2 mars 2021, il s'agissait d'une dotation destinée à compenser la perte de ressources liée aux conséquences économiques de la crise sanitaire. En revanche, aucune pièce justificative n'était rattachée à ce titre de rattachement.

Enfin, les dotations aux amortissements et les provisions pour litiges ou pour dépréciation des créances, qui constituent des dépenses obligatoires, n'ont pas été correctement évaluées jusqu'à ce jour. De plus, la CCO ne respecte pas l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement. De ce fait, un volume conséquent de charges a été reporté d'un exercice sur l'autre, ce qui est contraire au principe d'annualité budgétaire. Pour ces raisons, le résultat comptable a été artificiellement majoré chaque année.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

5.1 Des produits de gestion dynamiques

Selon les données comptables, les produits de gestion ont progressé de 21 % entre 2019 et 2024 (+ 0,52 M€) et se sont élevés à 3,01 M€ en 2024. Ils sont très majoritairement constitués des produits fiscaux (nets des restitutions), qui ont représenté 82,1 % du total des produits de gestion en moyenne sur la période (hormis 2021).

Tableau n° 2 : Les produits de gestion (en euro et en %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol. 2019- 2024
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) <i>hors taxe de séjour</i>	1 735 616	1 766 418	1 939 072	2 052 200	2 239 870	2 298 910	32,5 %
+ Taxe de séjour (nette des reversements)	200 160	57 261	208 175	119 156	272 502	52 981	- 73,5 %
+ Fiscalité reversée	110 618	94 682	93 728	93 923	86 790	82 213	- 25,7%
= Fiscalité totale (nette)	2 046 394	1 918 361	2 240 975	2 265 279	2 599 162	2 434 104	18,9 %
Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)	316 045	288 646	175 225	193 830	349 542	268 999	- 14,9 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	125 845	227 011	585 218	123 508	274 678	307 083	144,0 %
Total des produits de gestion	2 488 284	2 434 018	3 001 418	2 582 617	3 223 382	3 010 186	21,0 %
<i>Evol. N-1</i>		- 2,2 %	23,3 %	- 14,0 %	24,8 %	- 6,6 %	

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

La forte progression observée entre 2022 et 2023 (24,8 %, soit + 0,64 M€) s'explique par divers facteurs : une hausse simultanée des impôts locaux et de la TEOM consécutive au dynamisme des bases (+ 0,20 M€), du produit net de la taxe de séjour (+ 0,16 M€) faute de reversement intégral à l'OTI, de la dotation globale de fonctionnement (+ 0,15 M€) et enfin, la perception de 0,12 M€ de produits exceptionnels⁷⁹. L'essentiel de la contraction des produits en 2024 (- 6,6 %) s'explique par la baisse du produit net de taxe de séjour compte tenu du reversement quasi intégral effectué, contrairement aux exercices précédents, et par l'absence de produits exceptionnels.

5.1.1 Des ressources fiscales croissantes portées par la TEOM

Sur la période de contrôle, les ressources fiscales (nettes des restitutions) ont augmenté de 32,5 %⁸⁰. Parmi les produits de gestion, elles ont été, de loin, les plus dynamiques en valeur (+ 0,56 M€). Elles se composent des produits issus de la fiscalité directe locale, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et de la taxe GEMAPI⁸¹.

La CCO ayant opté, à sa création, pour une fiscalité additionnelle sans fiscalité professionnelle de zone, elle fixe donc un taux d'imposition s'ajoutant à celui des communes pour les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et la contribution foncière des entreprises (CFE).

Ces produits ont progressé de 15,1 % par le seul effet de la revalorisation des bases d'imposition. En effet, les taux votés par la communauté de communes n'ont pas évolué sur la période et la fraction de taxe sur la valeur ajoutée reversée par l'État depuis 2021 en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a strictement permis de compenser la perte de recettes liée à cette réforme⁸².

L'essentiel de la hausse s'explique par la progression de la TEOM. Elle a plus que doublé (+ 65,4 %), pour atteindre 1,03 M€ en 2024, représentant alors 45 % des ressources fiscales propres contre 36 % en 2019 (0,62 M€). De fait, le taux est passé de 9 % à 12 % en 2021 et les bases d'imposition ont été dynamiques en fin de période⁸³.

Ce taux demeure néanmoins très inférieur au taux moyen de 16,62 % pratiqué par les EPCI à fiscalité additionnelle de Corse appartenant à la même strate de population en 2024⁸⁴. Excepté le taux de CFE inférieur au taux moyen, les autres taux votés par la CCO se situent légèrement au-dessus de la moyenne régionale (cf. annexe n° 4 – graphique n° 2).

⁷⁹ Soit 0,05 M€ dans le cadre du protocole transactionnel conclu en février 2023, 0,02 M€ correspondant au remboursement d'un trop versé de cotisations au Syvadec et, enfin, un remboursement de 0,04 M€ à la suite d'un sinistre.

⁸⁰ La composition détaillée des recettes de la fiscalité locale directe est présentée en annexe n° 4 - graphique n° 1.

⁸¹ Le produit de la taxe de séjour et les reversements afférents sont traités dans une sous-partie dédiée.

⁸² Les fractions de TVA reçues entre 2022 et 2024 ont été constantes (hausse d'à peine 9 000€ sur la période).

⁸³ + 5,5 % en 2022, + 11 % en 2023, + 4,4 % en 2024, d'après les états de TEOM transmis par la CCO.

⁸⁴ C'est-à-dire les EPCI de moins de 15 000 habitants ; la Corse en compte 11.

Enfin, le produit de la taxe GEMAPI n'a, quant à lui, pas évolué sur la période. Son taux, fixé annuellement par l'assemblée délibérante, s'est établi à 5 € par habitant, soit une recette d'à peine 0,05 M€.

Sur ce point, la chambre observe que l'institution et la perception de cette taxe par la CCO sont irrégulières au regard de l'article 1530 bis du code général des impôts (CGI).

Selon cet article, le produit de cette taxe est exclusivement dédié au financement des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de cette compétence, telle que définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement⁸⁵. Pour ce motif, elle constitue une recette grevée d'affectation spéciale. Elle doit ainsi faire l'objet d'une présentation spécifique en annexe des documents budgétaires⁸⁶, retraçant l'emploi desdites recettes et destinée à mettre en évidence, à chaque fin d'exercice, les crédits non employés qui sont à reporter sur l'année suivante.

Or, depuis 2018, la CCO n'a pas mis en œuvre d'actions en ce sens (cf. point 3.2) et n'a pas rendu compte de l'emploi de cette taxe dans les documents budgétaires. Le produit collecté, représentant 0,28 M€ de 2019 à 2024⁸⁷, a donc servi à couvrir les dépenses courantes du budget principal, en contradiction avec les dispositions législatives.

La chambre rappelle que la CCO ne peut percevoir cette taxe à l'avenir que si elle inscrit budgétairement de nouvelles dépenses excédant le montant des crédits non employés au 31 décembre 2025.

5.1.2 Des produits perçus en lieu et place de l'office de tourisme intercommunal

- L'absence de reversement intégral de la taxe de séjour et de la taxe additionnelle à la taxe séjour

La CCO perçoit chaque année la taxe de séjour qu'elle a instituée par délibération du 1^{er} janvier 2011. Dans la mesure où elle a créé un office de tourisme intercommunal (OTI) sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), la totalité du produit de cette taxe doit lui être reversée, en application des dispositions combinées des articles L. 2333-27 du CGCT et L. 134-6 du code de tourisme. Par ailleurs, elle perçoit, depuis 2019, la taxe additionnelle à la taxe de séjour, qu'elle doit reverser à la collectivité de Corse (CdC)⁸⁸.

⁸⁵ À savoir les quatre actions suivantes : l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ; la défense contre les inondations et contre la mer ; la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

⁸⁶ Par application combinée des articles L. 2313-1 et R. 2313-3, 8° du CGCT. Selon la maquette du CFU M 57 par nature applicable à l'exercice 2025, cette annexe est intitulée « État des recettes grevées d'une affectation spéciale ».

⁸⁷ Ce montant est porté à 0,33 M€ en ajoutant le produit voté par délibération du 14 avril 2025.

⁸⁸ En vertu de la délibération du 20 septembre 2018 de l'Assemblée de Corse portant adoption de la taxe additionnelle à la taxe de séjour sur l'ensemble du territoire insulaire ; son taux est fixé à 10 % de la taxe de séjour depuis le 1^{er} janvier 2019.

Toutefois, sur les 1,39 M€ de produits comptabilisés au titre de ces deux taxes, seul 0,62 M€ a fait l'objet d'un reversement à l'OTI et à la CdC. Ainsi, la CCO a indûment bénéficié d'un produit cumulé de 0,77 M€ sur la période 2019-2024, qui a contribué à améliorer facialement sa situation financière (cf. *infra*).

Pourtant, cette dépense avait été prévue au chapitre 014 « Atténuations de produits » des budgets primitifs 2019 à 2024, par l'inscription d'un montant identique⁸⁹ à la recette prévisionnelle de taxe de séjour inscrite au chapitre 73, mais elle n'a pas été réalisée.

Tableau n° 3 : Montants annuels de taxe de séjour et de taxe additionnelle à la taxe de séjour non reversés (en euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul
Taxe de séjour (compte 7362 puis 731721 en 2024)*	232 146	134 646	216 522	181 051	276 802	221 218	1 262 385
Reversement à l'OTI (compte 7398)	- 55 201	- 90 850	- 30 000	- 80 000	0	- 180 000	- 436 051
Subvention de fonctionnement à l'OTI (compte 6574)	- 55 000	- 41 250	- 68 750	0	0	0	- 165 000
Taxe de séjour non reversée à l'OTI	121 945	2 546	117 772	101 051	276 802	41 218	661 334
Taxe additionnelle à la taxe de séjour (compte 7362 puis 731722 depuis 2024)*	23 215	13 465	21 652	18 105	27 680	22 122	126 238
Reversement à la CdC (compte 7398)**	0	0	0	0	-21 960	0	- 21 960
Taxe additionnelle non reversée à la CdC	23 215	13 465	21 652	18 105	5 720	22 122	104 278
Produit total non reversé	145 160	16 011	139 425	119 156	282 522	63 340	765 612

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les fichiers des mandats et des titres, après retranchements des versements de produits portant sur une période antérieure à la période contrôlée.

* à défaut de compte dédié à la taxe additionnelle de séjour, les montants de TS et de TATS ont été évalués sur la base du calcul suivant : montant total du c7362 x 1,1.

** les versements de TATS portant sur des exercices antérieurs à la période de contrôle (2016, 2017 et 2018) ont été retranchés, soit un montant de 17 053 € répartis entre 2023 et 2024.

La communauté de communes doit donc procéder au reversement de la somme qui restait due à l'OTI pour la période 2019-2024, dans l'hypothèse où cet établissement perdurerait en 2026 (cf. point 3.2). En outre, la chambre lui demande de se conformer à son obligation de reversement de ladite taxe à un rythme annuel, conformément à la délibération du 6 juin 2025.

Rappel du droit n° 8 : Reverser annuellement l'intégralité de la taxe de séjour à l'office de tourisme intercommunal, conformément aux articles L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales et L. 134-6 du code de tourisme.

La chambre prend acte de l'engagement du président, formulé dans sa réponse aux observations provisoires, de reverser à l'OTI les sommes dues au titre de la période 2020-2024 et de procéder, à l'avenir, à un reversement annuel, selon les modalités définies en 2025.

⁸⁹ Ou quasiment identique (léger écart en 2024 et 2023).

Enfin, elle doit également apurer sa dette de taxe additionnelle à la taxe de séjour à l'égard de la CdC, évaluée à 0,11 M€ pour les produits collectés entre 2019 et 2024.

Sur ce point, le président indique, dans sa réponse, avoir pris l'attache de la CdC afin de déterminer le montant exact de la dette et de la solder dans les meilleurs délais.

- Une dotation en compensation des pertes liées à la crise sanitaire

En 2021, la CCO a comptabilisé une dotation exceptionnelle de 0,46 M€. L'instruction a permis d'établir qu'elle était en réalité destinée à l'OTI, ainsi que le prévoyait l'arrêté ministériel du 30 novembre 2021⁹⁰.

Si une dotation aux communes et aux EPCI à fiscalité propre a bien été mise en place, au plan national, en compensation des pertes liées aux conséquences économiques de l'épidémie de covid-19⁹¹, la CCO ne figure pas parmi les groupements bénéficiaires, dont la liste est dressée à l'annexe 1 de l'arrêté ministériel du 11 juin 2021 portant attribution définitive de cette dotation.

Par conséquent, la communauté de communes a indûment perçu, en 2021, un produit de près d'un demi-million d'euros, contribuant à la nette amélioration de sa situation financière.

5.1.3 Une évolution hétéroclite des autres produits

- Des ressources institutionnelles en nette hausse

Les ressources institutionnelles ont progressé de 144 % (+ 0,18 M€), pour s'établir à 0,31 M€ en 2024, leur part doublant au sein des produits de gestion, soit 10 % en 2024 contre 5 % en 2019, en raison de l'évolution de la dotation d'intercommunalité dont le montant a quasiment triplé entre 2022 et 2023 (0,24 contre 0,09 M€).

- Un produit de redevance spéciale stable en dépit des données comptables⁹²

Par délibération du 7 avril 2017, la CCO a instauré la redevance spéciale (RS) fixée de manière forfaitaire⁹³. Les tarifs ont été fixés par délibération du 26 juin 2018 par catégorie d'activités économiques, la CCO ayant appliqué un abattement de 50 % pour les établissements situés en « montagne », en opposition à la « plaine ».

⁹⁰ Pris en application de l'article 12 du décret n° 2021-1495 du 17 novembre 2021 relatif aux dotations instituées en vue de compenser certaines pertes de recettes subies en 2020 par les services publics locaux.

⁹¹ En vertu du I de l'article 21 de la loi n°2020-935 de finance rectificative pour 2020 ; le III de cet article précise les produits concernés et les modalités de calcul de la perte liée à l'épidémie.

⁹² Ce produit représente la majeure part (63,5 % en moyenne sur la période) des « Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels) » qui totalisent les soldes créditeurs des comptes 70, 75 et 77.

⁹³ Conformément aux dispositions combinées des articles L. 2333-78, L. 2224-14 et R. 2224-23 du CGCT.

La diminution de cette recette (- 37,5 %) s'explique par la comptabilisation en 2019 de redevances spéciales dues au titre de 2018 (0,13 M€), majorant artificiellement celle de 2019. En neutralisant cette recette, une hausse de 9,8 % est observée. Ce produit a été particulièrement modique en 2020, la CCO ayant fait le choix d'exonérer certains redevables eu égard au contexte économique lié à la crise sanitaire ; elle n'a toutefois pas délibéré sur ce point et n'a pas été en mesure de fournir la liste des redevables ayant bénéficié de cette exonération.

- **Les autres produits de gestion⁹⁴**

Ces produits (remboursements divers) ont été faibles, hormis en 2020 et 2023, en raison de la perception de produits exceptionnels.

Ainsi, en 2020, ils ont culminé à 0,26 M€ compte tenu d'une reprise partielle en section de fonctionnement d'un excédent d'investissement (0,25 M€), en application des articles L. 2311-6 et D. 2311-4 du CGCT dont les modalités de mise en œuvre avaient été assouplies de façon exceptionnelle lors de la crise sanitaire par circulaire ministérielle du 24 août 2020⁹⁵. Par ce procédé, la CCO a compensé la perte liée à une mise en recouvrement restreinte de la RS cette année-là.

Pour conclure, la progression significative des produits de gestion résulte essentiellement du dynamisme de la TEOM, accentué par la progression notable des bases en fin de période, les produits de gestion liés aux déchets constituant une part croissante au sein du budget principal, à savoir 42,9 % en 2024 contre 37,6 % en 2019⁹⁶.

5.2 Des charges de gestion en hausse en fin de période⁹⁷

Entre 2019 et 2024, les charges de gestion ont connu une progression moins soutenue que les produits (+ 16,7 %, soit + 0,38 M€). La part de celles liées à la compétence déchets s'est renforcée, passant de 56,7 % à 68,8 %. Les charges à caractère général ont représenté le premier poste de charges, suivies des charges de personnel.

⁹⁴ Soit le compte 7588 devenu 75888 et les comptes 7711, 7718, 7785 et 7788 (produits exceptionnels réels jusqu'en 2023).

⁹⁵ Cf. circulaire ministérielle du 24 août 2020. La phase d'instruction des dossiers par la DGCL et la DGFIP pour autoriser une reprise ne relevant pas des conditions fixées aux 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article D. 2311-4 du CGCT a été supprimée. Les collectivités étaient seulement tenues de prendre une délibération motivée sur le recours à la reprise en lien avec les effets de la crise sanitaire, de vérifier l'existence d'un excédent d'investissement au 31/12/2019 libre d'affectation et d'un solde créditeur suffisant du compte 1068 « Excédents de fonctionnement capitalisés » et d'obtenir un avis préalable du comptable public validant la réunion de ces conditions. En l'espèce cet avis avait été obtenu le 7 décembre 2020, autorisant une reprise d'un montant de 0,25 M€. Or la délibération du 30 septembre 2020 autorisait une telle reprise pour seulement 0,15 M€. Le conseil communautaire aurait donc dû délibérer à nouveau pour entériner ce nouveau montant.

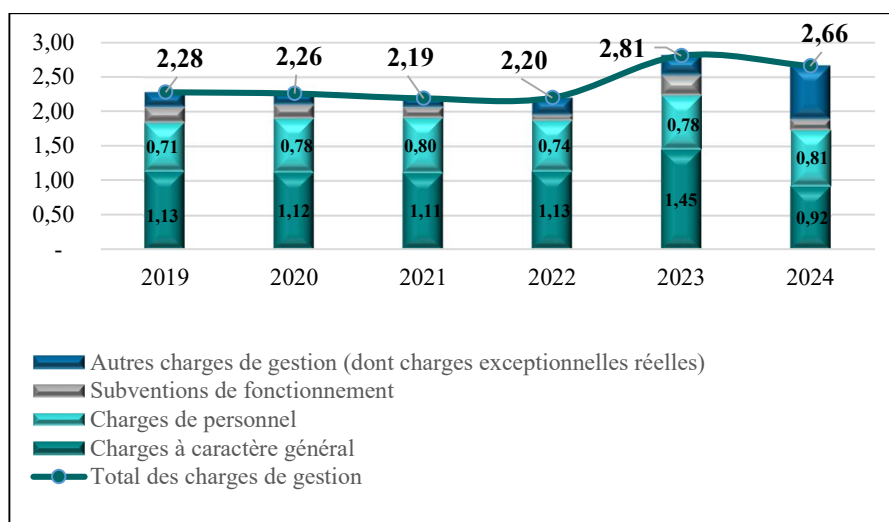
⁹⁶ D'après le chiffrage du coût de la compétence déchets évalué au tableau n° 3 de l'annexe n° 2.

⁹⁷ Le détail des données chiffrées est présenté en annexe n° 4 - tableau n° 1.

Deux périodes se distinguent. La première, de 2019 à 2022, est caractérisée par la stabilité, le volume des charges ayant même légèrement diminué (- 3,8 %). En 2023, une forte progression est observée (+ 27,9 %, soit + 0,61 M€ comparé à 2022) due à l'importante hausse des charges à caractère général (+ 0,32 M€) et l'accroissement temporaire de la subvention versée au CIAS (+ 0,27 M€).

En 2024, les charges se sont contractées en raison de la baisse de cette même subvention (- 5,1 %). La diminution des charges à caractère général consécutive à l'adhésion complète au Syvadec a, quant à elle, été neutralisée par une hausse de la contribution versée à ce dernier et, à la marge, des dépenses de personnel.

Graphique n° 3 : Évolution de la structure des charges de gestion (en M€)



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

5.2.1 Des charges à caractère général en recul et une hausse des contributions versées au Syvadec

Les charges à caractère général concernent pour leur grande majorité celles relatives à la gestion des déchets, celles-ci en constituant 71 % en moyenne sur la période. Après avoir cru en 2023 (1,47 M€ contre 1,13 M€ en moyenne les exercices précédents), leur volume a diminué en 2024, soit 0,92 M€. De fait, l'adhésion complète au Syvadec a entraîné une réduction des dépenses de prestations de service ou de locations mobilières relatives au traitement des déchets. Les frais de carburant ont aussi diminué.

Le niveau élevé de 2023 s'explique par une hausse des prestations de service (+ 0,27 M€) et des frais d'entretien et de réparation des camions de collecte (+ 0,05 M€), causée par la comptabilisation de nombreuses factures se rapportant à l'exercice précédent alors que celles de fin 2023 ont été reportées sur 2024 dans une mesure moindre.

Le niveau de ces charges devrait encore diminuer en 2025 car la CCO a continué de supporter, au premier semestre 2024, des dépenses afférentes au traitement des déchets ou à la gestion de la déchetterie pour le compte du Syvadec, en vertu d'une convention de gestion provisoire conclue en février 2024⁹⁸. De plus, une charge exceptionnelle de 0,08 M€ avait été supportée en 2024 en application du protocole transactionnel évoqué plus avant.

Dans le même temps, la CCO a vu sa contribution au Syvadec multipliée par dix, passant de 0,06 M€ à 0,66 M€ entre 2019 et 2024, d'après les fiches d'impact élaborées par le Syvadec⁹⁹.

5.2.2 Des dépenses de personnel en progression contenue

Les charges totales de personnel¹⁰⁰ ont augmenté de 14 % entre 2019 et 2024 (+ 0,10 M€). Elles ont représenté, en moyenne, 32,4 % des charges de gestion.

Tableau n° 4 : Détail des charges de personnel nettes des atténuations de charges (en € et en %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol en %
Rémunérations du personnel (nettes des atténuations de charges) ¹⁰¹	458 550	539 575	534 351	480 095	499 507	539 101	17,6 %
Charges sociales, impôts et autres charges de personnel	254 758	238 543	255 137	251 556	264 205	261 043	2,5 %
Charges de personnel externe (remboursement de mises à dispo)	0	0	8 888	13 332	13 332	13 332	
Charges totales de personnel	713 308	778 118	798 376	744 983	777 044	813 476	14,0 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Cette hausse peut s'expliquer à la fois par l'augmentation de l'effectif rémunéré (+ 0,3 ETPT), en raison notamment de recrutements de saisonniers en matière de déchets, et par la hausse des rémunérations moyennes

⁹⁸ Dans l'attente de l'arrêté préfectoral actant des nouveaux statuts du Syvadec intervenu en juin 2024. Le remboursement a été comptabilisé au compte 7088 en journée complémentaire de l'exercice 2024, pour un montant de près de 0,07 M€.

⁹⁹ Il n'a pas été tenu compte des données figurant au compte 65548 devenu 65568 car la comptabilisation du soutien au tri a évolué sur la période (d'abord déduit de la contribution, il a été comptabilisé comme un produit au c/7088 à compter de 2021) et qu'une part de la contribution de N a été comptabilisée en N+1.

¹⁰⁰ C'est-à-dire nettes des atténuations de charges (compte 6419).

¹⁰¹ Les erreurs d'imputation effectuées au compte 6419 « Atténuations de charges » n'ont pas fait l'objet d'un retraitement manuel ; si tel avait été le cas, l'évolution des charges totales de personnel se serait établie à 12,6 % au lieu de 14,0 %.

Par ailleurs, depuis 2021, la CCO reverse à l'OTI une partie du salaire de la directrice, conformément aux conventions de mise à disposition de cette dernière à l'EPCI. De plus, la CCO verse à l'intéressée, comme le permet l'article 9 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux, un complément de rémunération mensuel. Or, le montant de ce complément, qui doit être « *versé selon les règles applicables aux personnels exerçant leurs fonctions dans l'organisme d'accueil* », n'a été fixé ni dans les conventions de mises à disposition successives, ni dans l'arrêté de mise à disposition du 16 avril 2021.

La chambre rappelle à la CCO la nécessité de prendre un arrêté fixant le taux individuel de cette indemnité complémentaire ou, si ce complément relève du régime indemnitaire institué dans la collectivité, de délibérer sur sa nature, ses conditions d'attribution et son taux moyen, conformément à l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique¹⁰².

5.2.3 Une baisse des subventions de fonctionnement

Les subventions sont passées de 0,22 M€ à 0,16 M€ sur la période, soit une baisse avoisinant les 30 %, après avoir atteint leur plus haut niveau en 2023 (0,29 M€).

Tableau n° 5 : Les subventions de fonctionnement versées (en € et en %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2019-2024
Subventions aux personnes de droit privé	169 136	121 088	43 171	41 000	31 500	47 000	- 72,2 %
<i>dont suivi. aux associations</i>	<i>72 400</i>	<i>11 000</i>	<i>21 000</i>	<i>41 000</i>	<i>31 500</i>	<i>47 000</i>	<i>- 35,1 %</i>
<i>dont subv. aux personnes physiques (OPAH)</i>	<i>96 736</i>	<i>110 088</i>	<i>22 171</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 100,0 %</i>
Subventions aux personnes de droit public	55 000	81 250	104 750	35 000	261 250	116 492	111,8 %
<i>dont subv. au CIAS</i>	<i>0</i>	<i>40 000</i>	<i>36 000</i>	<i>35 000</i>	<i>261 250</i>	<i>116 492</i>	
<i>dont subv. à l'OTI</i>	<i>55 000</i>	<i>41 250</i>	<i>68 750</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 100,0 %</i>
Total subventions de fonctionnement	224 136	202 338	147 921	76 000	292 750	163 492	- 27,1 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les fichiers des mandats.

Les subventions versées aux associations ont légèrement diminué (0,05 contre 0,07 M€). La suppression de la subvention versée à l'OTI à compter de 2022 a généré une économie d'environ 0,07 M€, qui a permis de compenser la forte hausse de celle versée au CIAS : nulle en 2019 et proche de 0,04 M€ les années suivantes, elle s'est élevée à 0,26 M€ en 2023 et 0,11 M€ en 2024.

¹⁰² « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ».

Cela s'explique par le transfert au CIAS, à compter de 2022, du versement des aides attribuées aux particuliers dans le cadre de la politique de rénovation de l'habitat portée par la CCO, notamment l'opération programmée pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) pour la période 2014 à 2018¹⁰³. La subvention a aussi couvert les frais d'ingénierie confiée à un prestataire (suivi des travaux)¹⁰⁴. Ce transfert n'a donc entraîné aucune économie pour le budget principal, qui finance seul cet établissement public.

Ces dépenses appellent diverses observations. D'une part, leur prise en charge par le CIAS n'est pas conforme à l'objet de ce dernier¹⁰⁵ et doit donc être réaffectée au budget principal. D'autre part, sur les 0,36 M€ d'aides octroyées entre 2019 et 2024 tous budgets confondus¹⁰⁶, un montant de 0,05 M€ a été attribué en dehors du cadre conventionnel de l'OPAH, par trois délibérations du conseil communautaire et une délibération du CIAS.

Pour assurer la transparence dans la distribution de ces aides à l'habitat et l'égalité de traitement entre les bénéficiaires, la chambre recommande à la CCO de se doter d'un règlement d'attribution précisant les conditions d'éligibilité, les modalités de versement et de contrôle, le montant des aides et les éventuels plafonds. Une telle démarche est d'autant plus souhaitable que la mise en œuvre d'une nouvelle OPAH demeure hypothétique à ce jour.

5.3 Une insuffisance prolongée du niveau d'autofinancement

La CCO a pu constituer un excédent brut de fonctionnement (EBF)¹⁰⁷ conséquent en 2021, à savoir 0,81 M€, soit un taux de 27,1 % des produits de gestion¹⁰⁸, du fait de la perception, en lieu et place de l'OTI, de la dotation évoquée plus avant¹⁰⁹. Sans cela, il aurait été réduit à 9 %. Ce taux est demeuré globalement faible, situé entre 7 et 8 % en 2019 et 2020, il a progressivement diminué en fin de période, passant de 15 % à 11,5 %, pour ne représenter que 0,35 M€ en 2024.

¹⁰³ Une convention a été conclue entre l'Agence nationale de l'habitat, la CCO, l'Etat et la collectivité de Corse en janvier 2014, et a été reconduite jusqu'à fin 2018 par deux avenants conclus en 2015 et 2016.

¹⁰⁴ De 2019 à 2021, ces frais étaient comptabilisés à tort au compte 2031 « Frais d'études » du budget principal, car ils ne concourent pas à la réalisation d'un investissement, en lieu et place d'un compte de classe 6. De 2022 à 2024, ils ont été comptabilisés au compte 611 du budget du CIAS.

¹⁰⁵ Selon l'article 2 des statuts du CIAS, ses attributions portent sur l'action en faveur des personnes âgées ou handicapées, le portage des repas l'installation de téléalarme, le transport et les dépannages à domicile.

¹⁰⁶ Le coût total de cette politique s'élève à 0,38 M€ sur la période 2019 à 2024, net des subventions versées par la collectivité de Corse dans le cadre de l'OPAH qui ont été reversées aux bénéficiaires par la CCO (soit 0,08 M€).

¹⁰⁷ L'EBF est la ressource tirée du cycle d'exploitation. Il représente la différence entre les produits de gestion et les charges de même nature (comptes 70 à 75 de la nomenclature comptable pour les produits et comptes 60 à 65 pour les charges). Il ne tient pas compte des produits et des charges financiers et exceptionnels.

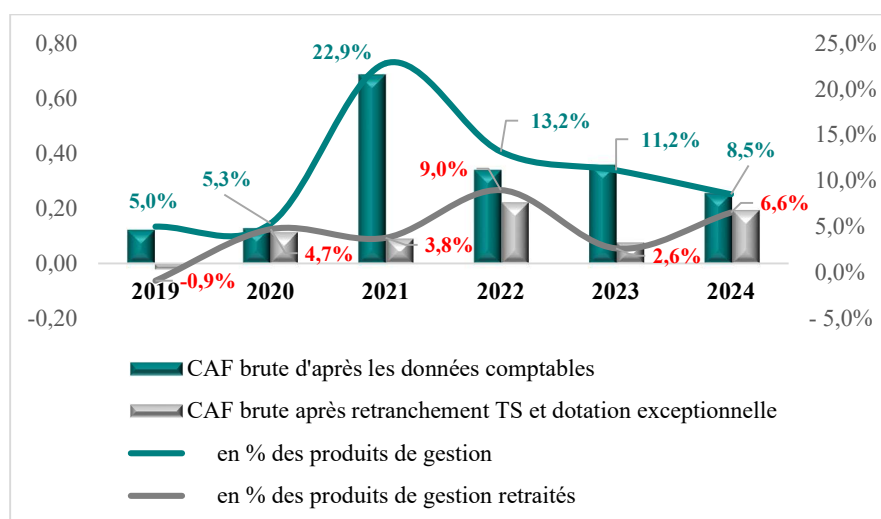
¹⁰⁸ Le taux d'EBF rapporte cet indicateur financier au montant total des produits de gestion. Au-delà de 20 %, le taux est considéré comme satisfaisant.

¹⁰⁹ En neutralisant cette recette et le produit de taxe de séjour non reversé, le taux d'EBF se serait limité à 9 %.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui correspond à l'EBF diminué du solde des produits et charges à caractère financier (comptes 76 et 66) et des produits et charges spécifiques¹¹⁰ (comptes 77 et 67), a suivi la même tendance que l'EBF, en raison d'une charge d'intérêt plutôt stable¹¹¹. Ainsi, nonobstant une amélioration minime comparée aux années 2019 et 2020, la CAF brute ne représentait que 8,5 % des produits de gestion en 2024 (contre 22,9 % en 2021), soit un niveau faible au regard du taux de 15 % communément admis.

De plus, son niveau a été artificiellement majoré par le reversement partiel de la taxe de séjour et la perception d'une dotation Covid induite en 2021. Une fois ces produits retranchés, la CAF brute aurait même été négative en 2019 et ne représenterait, après ce retraitement, que 6,6 % des produits de gestion en 2024 (cf. graphique ci-dessous).

Graphique n° 4 : CAF brute avant et après retranchement du produit de taxe de séjour non reversé et de la dotation perçue en lieu et place de l'OTI (en M€ et en %)



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion, après retranchement du produit de taxe de séjour et de taxe additionnelle à la taxe de séjour non reversé (chiffré au point 5.1.2) et de la dotation indument perçue en 2021.

Une année sur deux, la CAF brute n'a pas suffi à couvrir les annuités en capital de la dette. Celles-ci ont été très élevées compte tenu du remboursement de plusieurs prêts-relais, représentant en moyenne annuelle une charge de 0,23 M€. Dans ce contexte la CAF nette¹¹² a été faible (0,50 M€ en cumulé), permettant de couvrir seulement 13 % des dépenses d'investissement. Elle aurait même été nulle ou négative sur l'ensemble de la période (entre 0,01 M€ et - 0,34 M€) sur la base de la CAF brute retraitée ci-dessus, privant le budget principal de marge de manœuvre pour autofinancer ses opérations d'investissement.

¹¹⁰ Avant l'application de la M57, il s'agissait des produits et charges à caractère exceptionnels réels. Ils ont été faibles sauf en 2021, en raison de 0,10 M€ d'annulation de titres ; l'important EBF dégagé cette année-là a largement suffi à la couverture de cette charge exceptionnelle.

¹¹¹ Ils ont oscillé entre 0,04 et 0,06 M€ sur la période, hormis en 2021 (0,02 M€).

¹¹² La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée du remboursement en capital des emprunts, mesure la capacité de la communauté de communes à financer ses nouvelles dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette.

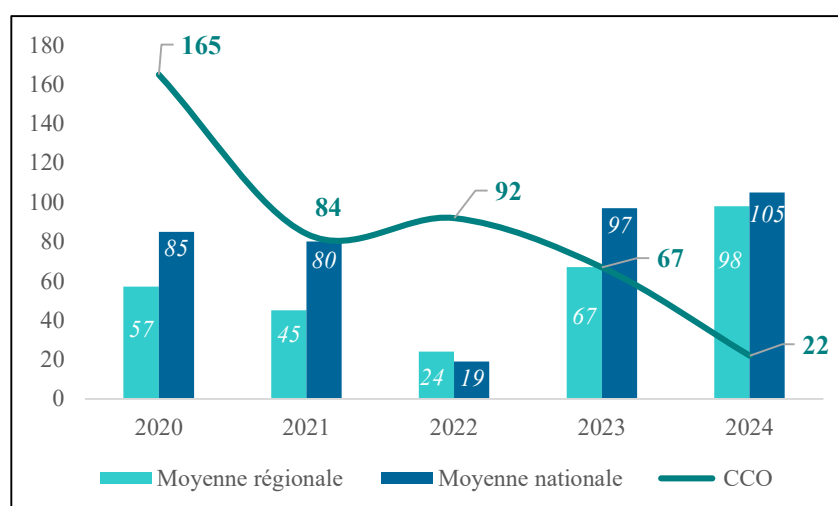
5.4 Des investissements majoritairement financés par les subventions

5.4.1 Des dépenses d'investissement conséquentes

Les dépenses d'investissement de la CCO se sont élevées à 3,83 M€ entre 2019 et 2024. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses d'équipement, dont plus de la moitié ont été réalisées en 2019 et 2020 (2,43 M€).

Elles ont été d'un niveau supérieur à celui de la plupart des budgets principaux de dix autres EPCI à fiscalité additionnelle de Corse, la CCO occupant la 3^{ème} place avec, en moyenne, 103 € de dépenses annuelles par habitant contre 65 € au niveau régional sur la période 2019-2024¹¹³. Cette tendance s'est toutefois inversée en 2024, ces dépenses représentant 22 € par habitant en 2024, soit 0,12 M€ (cf. graphique ci-dessous).

Graphique n° 5 : Comparaison des dépenses d'équipement de la CCO avec celles des EPCI de même nature aux plans régional et national (en euro par habitant)



Source : Chambre régionale des comptes d'après les fiches d'Analyse des Équilibres Financiers Fondamentaux (AEFF) 2020 à 2024 transmises par le comptable public.

¹¹³ Avec au plus haut une moyenne de 110€/habitant et au plus bas de 24€/habitant ; ces données ont été collectées sur le site www.data.ofgl.fr de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale. L'échantillonnage a consisté à isoler les dépenses d'équipement du seul budget principal des 11 EPCI à fiscalité additionnelle de Corse, la CCO n'étant dotée d'aucun budget annexe.

Une part importante des investissements de la CCO a concerné la gestion des déchets, celle-ci en totalisant 42,8 % soit 1,63 M€, dont 1,28 M€ pour l'opération de construction de la recyclerie/déchetterie¹¹⁴. Viennent ensuite, à hauteur de 25,8 %, les dépenses relatives au projet Territoire à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV)¹¹⁵, qui inclut les dépenses de construction de la maison de la nature et des mobilités douces. Les autres dépenses ont représenté entre 0,2 et 8 % du total cumulé.

Ces dépenses ont été couvertes à hauteur de 82,7 % par du financement propre¹¹⁶, un niveau qui traduit une politique d'investissement soutenable sur la période. Le solde des dépenses a été financé par la mobilisation du fonds de roulement net global (FRNG)¹¹⁷, soit 0,46 M€ et, à la marge, par l'emprunt (0,20 M€)¹¹⁸.

Néanmoins, en neutralisant le produit de taxe de séjour non reversé et la dotation exceptionnelle induite, soit 1,22 M€ en cumulé, le taux de financement propre se serait limité à 50,8 % (1,95 M€ en cumulé contre 3,16 M€ selon les données comptables). Sans ceux-ci, la CCO aurait été alors contrainte de mobiliser son fonds de roulement, voire de recourir à l'emprunt.

5.4.2 Un important désendettement sur la période

En l'absence de nouveaux emprunts significatifs, l'encours de dette de la CCO est passé de 2,62 M€, au 1^{er} janvier 2019, à 1,42 M€ fin 2024. La majeure part de ces dettes (2,49 M€) a été contractée en 2018, dont un prêt-relais de 1,30 M€, remboursable *in fine* en 2021, en vue de financer la construction de la déchetterie et de la maison de la nature.

Dans ces conditions, la CCO a supporté des annuités particulièrement élevées en 2021, 2022 et 2024 compte tenu du remboursement de ce prêt-relais et d'un second de 0,20 M€ souscrit en 2021. Ne s'étant acquittée que de 0,75 M€ sur les 1,30 M€ dus, ce crédit-relais a été consolidé par la souscription d'un emprunt de long terme en avril 2022¹¹⁹ d'un montant de 0,55 M€, étalé sur 25 ans, qui n'a donné lieu à l'application d'aucune pénalité.

¹¹⁴ Cette répartition a été calculée sur la base des comptes administratifs et du CFU 2024, d'après les dépenses d'investissement et les fiches opérations, colonne « mandats émis ».

¹¹⁵ Construction de la maison de nature, achat de vélos et de véhicules de collecte électriques, subventions versées dans le cadre de la création d'un jardin botanique et de vergers (imputées à tort au compte 2031 en lieu et place d'un compte 65).

¹¹⁶ C'est-à-dire l'agrégation de la CAF nette, des subventions d'investissement reçues et du FCTVA.

¹¹⁷ Le FRNG est calculé par différence entre les biens stables (investissements réalisés et comptabilisés en immobilisations) et les ressources stables (dotations, réserves, subventions, emprunts). Il doit être positif, ce qui témoigne du fait que la communauté de communes dispose de suffisamment de ressources de long terme pour financer ses nouveaux investissements.

¹¹⁸ La structure des ressources d'investissement et de leurs emplois figure au graphique n° 4 de l'annexe n° 4.

¹¹⁹ Les fonds ayant déjà été versés, il n'y pas eu de mouvement comptable au 1641 traduisant cette consolidation.

Ce désendettement est plus important que ne le laisse paraître le bilan de clôture de l'exercice 2024 (cf. annexe n° 4 - graphique n° 5), faute d'intégrer le transfert au Syvadec, en novembre 2024, de deux emprunts souscrits pour financer la construction de la déchetterie (cf. point 4.3). En les retranchant, l'encours de dette s'établirait en réalité au 1^{er} janvier 2025 à 0,77 M€ et non 1,42 M€¹²⁰ – sous réserve de la réalisation des opérations comptables traduisant ce transfert.

Ainsi, fin 2024, la capacité de désendettement¹²¹ de la CCO s'établissait à 5,5 ans (ou 3,3 ans en intégrant le transfert), ce qui traduit un niveau d'endettement maîtrisé¹²².

5.5 Une trésorerie en tension

Le fonds de roulement net global¹²³ (FRNG) au 31 décembre s'est maintenu à un niveau élevé, représentant 110 à 182 jours de charges courantes, hormis fin 2020 (52,9 jours)¹²⁴.

Malgré un FRNG important, la trésorerie nette a été faible et même négative fin 2020, ne représentant qu'entre 11 et 12 jours de charges courantes fin 2022 et 2023. À titre de référence, son niveau ne devrait pas être inférieur à 30 jours de charges et plutôt se situer à une cinquantaine de jours, comme c'était le cas fin 2024.

Ces difficultés ont en partie résulté d'un besoin en fonds de roulement¹²⁵ (BFR) croissant sur la période. Comparé à 2019, il a presque triplé en 2021 et atteint son plus haut niveau fin 2023. S'il a légèrement diminué en 2024, ce n'est pas en raison d'une diminution des créances mais d'une augmentation des dettes¹²⁶. De fait, les créances de la CCO ont continué de croître en raison du recouvrement partiel de la redevance spéciale.

¹²⁰ Le capital restant dû pour ces deux emprunts s'établit à 0,64 M€ d'après les tableaux d'amortissement de 2024.

¹²¹ Elle est obtenue en divisant l'encours de dettes financières en fin d'exercice 2024, à savoir 1,42 M€ par la CAF brute telle qu'elle aurait été en neutralisant les opérations de l'exercice afférentes à la taxe de séjour, soit 132 347,00 €.

¹²² En retenant pour l'année 2024 l'encours de dette retraité et un montant de CAF brute de 0,19 M€, après neutralisation du produit de taxe de séjour non reversé, cet indicateur ressort 4 ans, ce qui demeure satisfaisant.

¹²³ Le FRNG est calculé par différence entre les biens stables (investissements réalisés et comptabilisés en immobilisations) et les ressources stables (dotations, réserves, subventions, emprunts). Il doit être positif, ce qui témoigne du fait que la communauté de communes dispose de suffisamment de ressources de long terme pour financer ses nouveaux investissements.

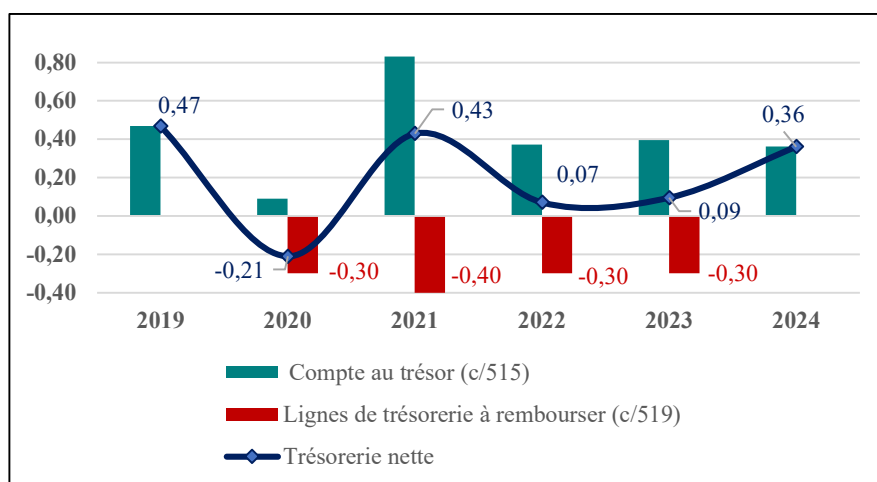
¹²⁴ Ce niveau demeure correct, le FRNG étant considéré comme insuffisant en dessous de 30 jours de charges courantes. Cette contraction a résulté de l'importante ponction réalisée cette année-là pour couvrir les dépenses d'investissement en l'absence de recours à l'emprunt. La situation s'est redressée dès 2021 (perception d'un montant élevé de subventions et un résultat de fonctionnement largement excédentaire).

¹²⁵ Le besoin en fonds de roulement (BFR) correspond à la différence entre le montant des créances restant à recouvrer et celui des dettes en instance de règlement. Il représente le besoin permanent de financement qui est directement issu du décalage entre les flux monétaires entrant (créances) et sortant (dettes), ce phénomène étant inhérent au cycle d'exploitation. Lorsque les dettes en instance de règlement sont supérieures aux créances à recouvrer, le BFR devient négatif et est alors dénommé excédent en financement d'exploitation (EFE).

¹²⁶ Les données chiffrées figurent dans le tableau n° 3 - annexe n° 4.

Dans ce contexte la CCO a eu recours, chaque année, à des lignes de crédit de trésorerie, d'un montant de 0,30 M€. En 2021, elle a été contrainte d'en souscrire une seconde de 0,10 M€, alors que la première n'était pas remboursée. Ces emprunts de court terme ont représenté une charge d'intérêts de 0,03 M€ entre 2020 et 2024. Un nouveau contrat a été souscrit pour 2025, pour un montant limité à 0,10 M€.

Graphique n° 6 : Disponibilités du budget principal au 31/12/N (en M€)



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

5.6 Des perspectives financières contraintes

En l'absence de capacité d'autofinancement (CAF) nette, la CCO sera contrainte de reporter ou prioriser ses projets d'investissement et de s'assurer, en tout état de cause, d'un cofinancement élevé. Si le recours à l'emprunt est envisageable compte tenu d'une capacité de désendettement correcte, elle devra s'efforcer de dégager une CAF brute suffisante pour supporter le coût de nouvelles annuités. Or, de lourds investissements s'avèrent nécessaires pour moderniser son service de prévention et de collecte des déchets.

L'amélioration de la CAF générée par le cycle de gestion doit être une priorité. L'établissement pourrait y parvenir par l'augmentation de ses produits, compte tenu de la marge de manœuvre importante sur le taux de la TEOM comparé aux taux pratiqués par les EPCI comparables de la région, et par la maîtrise de ses charges à caractère général.

Cette maîtrise est d'autant plus nécessaire que des contraintes financières pèseront sur le prochain budget, en lien avec la nécessité de reverser intégralement le produit de la taxe de séjour à l'OTI, d'apurer la dette de taxe additionnelle envers la CdC, de constater diverses provisions ou encore, de régulariser un compte transitoire, induisant une minoration des produits de 0,09 M€.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2019 et 2024, la situation financière de la CCO demeure fragile, en dépit d'une amélioration du niveau des recettes. Une partie de cette hausse s'explique d'ailleurs par la perception de produits en lieu et place de l'OTI (compensation covid et reversement partiel de la taxe de séjour), sans lesquels l'autofinancement brut aurait été d'un très faible niveau.

Les investissements importants réalisés sur la période (3,83 M€), en particulier au début, ont été couverts à plus de 80 % par du financement propre, constitué pour l'essentiel de subventions d'investissement. En raison d'un recours limité à l'emprunt et du transfert de deux prêts au Syvadeq, la CCO a pu se désendetter de façon notable.

Pour retrouver une trajectoire financière soutenable et des marges de manœuvre pour le financement de futurs investissements, la CCO doit procéder à des ajustements impliquant des mesures de maîtrise des charges et de hausse des recettes.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

Selon la liste des marchés publics établie par la CCO¹²⁷, cette dernière a lancé 24 procédures entre 2019 et 2024, soit 44 marchés publics distincts en tenant compte des lots¹²⁸, qui ont essentiellement relevé de la procédure adaptée (93 %).

Une commission d'appel d'offres (CAO) permanente a été instituée à chaque mandature et sa composition a respecté les conditions prévues au II de l'article L. 1411-5 du CGCT. Conformément à cet article, elle s'est réunie pour l'admission des candidatures et l'attribution des offres des trois procédures formalisées effectuées sur la période. Les procès-verbaux ont été établis. Leur contenu est cependant laconique, renvoyant aux propositions faites dans le rapport d'analyse des offres.

¹²⁷ À savoir les marchés relevant des procédures adaptée et formalisée ; en revanche, la CCO n'a pas été en mesure d'établir la liste des marchés passés sans publicité ni mise en concurrence ou de ceux inférieurs aux seuils de procédure adaptée.

¹²⁸ D'après la liste des marchés communiquée par la CCO.

6.1 Une fonction achat à structurer

6.1.1 L'absence de personnel dédié et de procédures internes

Compte tenu de sa taille réduite, la CCO ne dispose pas de personnel dédié aux achats. Elle a indiqué que le précédent directeur général des services était en charge des marchés publics, jusqu'à son départ en 2021, sans toutefois disposer de délégation de signature en la matière. Seul le président, en sa qualité d'ordonnateur, vise et signe l'ensemble des pièces relatives à la commande publique. Il dispose d'ailleurs d'une large délégation de pouvoir en la matière, à savoir les marchés d'une valeur inférieure à 500 000 €, puisque dans les faits, aucun de ceux passés sur la période de contrôle n'a excédé ce seuil.

À compter de 2022, pour pallier l'absence d'un agent qualifié en la matière, la CCO fait appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage chargé de réaliser les dossiers de consultation des entreprises pour les marchés les plus complexes. En dehors de ces appuis extérieurs, elle a indiqué que cette fonction était administrée « collectivement », ce qui ne peut perdurer compte tenu des qualifications juridiques exigées par la matière. Consciente de ces enjeux, la CCO avait engagé au printemps 2025 un assistant juridique, mais ce dernier a quitté ses fonctions seulement quelques mois après son recrutement.

La CCO n'a pas élaboré de guide de procédure interne recensant les principes et procédures applicables en matière de commande publique, ni défini celle applicable aux marchés inférieurs aux seuils de procédure formalisée, pour lesquels il appartient à l'acheteur public de fixer les règles, ce à quoi elle doit remédier dans les meilleurs délais.

Recommandation n° 2 : Formaliser des procédures internes permettant de garantir le respect des principes de la commande publique et faire délibérer le conseil communautaire sur les règles applicables à la procédure adaptée.

6.1.2 Des obligations d'archivage et de publication des données à respecter

La CCO ne dispose pas d'une vision exhaustive des marchés passés et en cours. Leur numérotation n'est pas uniforme sur la période, faisant obstacle au contrôle de l'exhaustivité de la liste des marchés fournie¹²⁹.

¹²⁹ En cours d'instruction, quelques marchés qui ne figuraient pas dans cette liste ont été découverts ou évoqués, les marchés infructueux n'ont pas été systématiquement renseignés.

L'archivage des pièces des marchés, bien qu'en voie d'amélioration sur la période, est lacunaire et nécessite d'être standardisé. De fait, les services n'ont pas été en mesure de fournir certaines pièces relatives aussi bien à la passation qu'à l'exécution des marchés contrôlés, tels que des rapports d'analyse des offres, des bons de commande, des ordres de service. Or, le code de la commande publique (CCP) impose la conservation des pièces entre cinq et dix ans selon leur type et la nature du marché¹³⁰.

La chambre recommande donc à la CCO de constituer, pour chaque procédure, des dossiers normalisés afin de pouvoir justifier du respect des principes de traçabilité et de transparence des procédures d'achat. En outre, elle lui demande de se conformer à l'obligation d'archivage prévue par le CCP.

Rappel du droit n° 9 : Archiver les pièces des marchés conformément aux dispositions des articles R. 2184-12 et R. 2184-13 du code de la commande publique.

La CCO devra également se conformer à l'obligation de publication des données essentielles des marchés dont la valeur est supérieure ou égale à 40 000 € HT. Elle doit s'effectuer, depuis le 1^{er} janvier 2024, sur le portail national des données ouvertes, comme prévu par le décret n° 2022-767 du 2 mai 2022¹³¹. L'acheteur doit publier les données relatives à la procédure de passation et au contenu du contrat dans les deux mois de la notification du marché public et celles se rapportant à l'exécution doivent l'être dans le deux mois de leur notification au titulaire¹³².

¹³⁰ S'agissant des candidatures, des offres et des documents relatifs à la procédure de passation, la durée de conservation minimale est de cinq ans à compter de la date de signature du marché. S'agissant des pièces constitutives du marché, la durée minimale est de cinq ans pour les marchés de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique, à compter de la fin de l'exécution du marché.

¹³¹ Codifié à l'article R. 2196-1 du CCP.

¹³² L'annexe 15 du CCP liste au total 45 données essentielles.

6.2 De nombreux achats récurrents réalisés sans publicité ni mise en concurrence

6.2.1 Le non-respect de la computation des seuils

Pour apprécier le niveau de procédure de passation d'un marché ainsi que les modalités de publicité, l'acheteur public doit déterminer la nature et le montant estimé de son besoin à satisfaire, comme le prévoit l'article L. 2111-1 du CCP, ceux-ci conditionnant la procédure applicable. En effet, tout achat doit faire l'objet de publicité et mise en concurrence préalables lorsque la valeur estimée du besoin est supérieure à un certain seuil fixé par décret¹³³.

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 homogènes¹³⁴. De plus, pour les besoins récurrents qui font généralement l'objet d'un accord-cadre à bons de commande, cette valeur s'apprécie, non pas au niveau de chaque commande, mais en tenant compte de la durée totale du marché envisagé, soit le plus souvent sur quatre ans.

La CCO ne procède pas annuellement à un recensement de ses besoins par type d'achat. Or, elle a effectué chaque année un important volume d'achats en dehors de toute publicité et mise en concurrence (entre 0,19 et 0,66 M€), dont la valeur dépassait le seuil en vigueur sur la période de contrôle (25 000 € HT puis 40 000 € HT) annuellement ou dès deux années consécutives, alors même qu'il s'agit d'achats récurrents. Les principales catégories d'achats concernées sont répertoriées dans le tableau ci-dessous.

¹³³ Ce seuil est fixé à l'article R. 2122-8 du CCP. Pour les fournitures et services, ce seuil était de 25 000 € HT avant le 1^{er} janvier 2020, puis 40 000 € HT de 2020 au 31 mars 2026. À compter du 1^{er} avril 2026, il s'établira à 60 000 € HT (décret n° 2025-1386 du 29 décembre 2025). Pour les travaux, il est fixé 100 000 € HT depuis 2022.

¹³⁴ Soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'elles constituent une unité fonctionnelle (en ce qu'elles concourent à un même objet).

Tableau n° 6 : Achats réalisés hors marchés pour des besoins récurrents (en M€ TTC)

N° cpte	Type de besoin récurrent	Nbre de prestataires	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur 4 ans
60622	Carburant	2	0,06	0,06	0,07	0,12	0,10	0,06	0,35
611	Collecte en points d'apport volontaires, traitement des déchets, transport de bennes (2 prestataires)	2	0,29	0,23	0,18	0,14	0,10	0,00	0,42
611 / 6135	Location de bennes à ordures ménagères	Multiples	0,04	0,09	0,14	0,05	0,07	-	0,26
611	Ramassage des encombrants	1	0,12	-	-	-	-	-	-
61521	Nettoyage des plages	2	0,05	0,05	0,06	0,05	0,05	0,06	0,22
61521 / 6156	Entretien du stade	Multiples	0,03	0,02	0,03	0,03	0,04	0,04	0,13
61551	Entretien et réparation du matériel roulant	Multiples	0,08	0,03	0,02	0,03	0,09	0,03	0,17
Total annuel			0,66	0,49	0,48	0,43	0,45	0,19	-

Source : Chambre régionale des comptes d'après des fichiers des mandats et des titres, en ciblant les dépenses du chapitre 011 « Charges à caractère général ».

Bien que le volume d'achat passé sans publicité ni mise en concurrence ait diminué sur la période, ces constats appellent à la mise en œuvre, dans les meilleurs délais, d'un recensement exhaustif des besoins de l'intercommunalité, par catégories homogènes d'achats, sans lequel le respect des règles de computation des seuils ne peut être garanti.

Rappel du droit n° 10 : Procéder au calcul de la valeur estimée des besoins de la communauté des communes afin de respecter les seuils de passation des marchés publics, conformément aux articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

6.2.2 Une mise en concurrence qui doit être formalisée pour les achats de gré à gré

Ainsi que l'exige l'article R. 2122-8 du CCP, la mise en concurrence est requise dès le premier euro lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.

La CCO n'a formalisé aucune règle pour les achats situés en dessous des seuils de publicité adaptée évoquée précédemment. Elle a indiqué procéder à des demandes de devis préalables, suivies de l'émission d'un bon de commande avant tout engagement de la dépense. Toutefois, le contrôle d'un échantillon d'achats a révélé qu'une telle consultation préalable n'avait pas fréquemment lieu¹³⁵, voire que certains achats n'avaient été précédés ni d'un devis, ni d'un bon de commande.

¹³⁵ Lors de l'instruction, des exemples de consultation avec plusieurs devis pour les achats de gré à gré ont été sollicités. La CCO a transmis les mails relatifs à une seule consultation effectuée auprès de 3 prestataires, datant de novembre 2024.

À titre illustratif, elle a entretenu des liens étroits avec une entreprise sur toute la période de contrôle, en mandant en sa faveur annuellement une somme de 33 840 € TTC¹³⁶, pour des prestations de suivi d'exécution des travaux d'entretien des sentiers de randonnée, soit un total de 0,17 M€ sur cinq ans. Toutefois, elle n'a pas été en mesure de produire un contrat écrit à l'appui des factures alors que ce marché est supérieur à 25 000 € HT (article R. 2112-1 du CCP). Elle n'a pas davantage pu justifier, par la production de plusieurs devis, d'une mise en concurrence effective en amont du choix du prestataire.

Recommandation n° 3 : Élaborer une procédure applicable aux achats dont la valeur estimée est inférieure aux seuils de publicité adaptée propre à garantir le respect des principes de la commande publique.

6.3 Le contrôle d'un échantillon de marchés

Un contrôle de la régularité des procédures mises en œuvre par la communauté de communes a été réalisé, en partie ciblé sur les marchés passés pour les besoins de la gestion des déchets, en raison de leur montant. L'examen a porté sur un échantillon de sept procédures ayant donné lieu à la conclusion de 16 marchés en tenant compte des lots¹³⁷. Sur les sept marchés examinés, trois ont fait l'objet d'une procédure formalisée (appel d'offres ouvert) et quatre d'une procédure adaptée.

6.3.1 Une maîtrise insuffisante des règles relatives à la passation des marchés

- Une définition du besoin lacunaire entraînant des choix de procédure erronés

Pour deux des quatre marchés à procédure adaptée examinés, leur valeur déterminée à partir des actes d'engagement (AE) a été supérieure aux seuils de procédure adaptée applicables aux marchés de services, à savoir 221 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020.

Il s'agit des deux marchés à bons de commande de traitement des déchets ménagers et assimilés dans une installation classée de stockage de déchets non dangereux passés en 2020 et 2021, dont la valeur a été évaluée respectivement à 255 000 € HT et 287 500 € HT en rapportant les tonnages estimatifs figurant dans les cahiers des clauses particulières aux bordereaux de prix unitaires du titulaire (annexés aux AE). En outre, pour le second, l'estimation de tonnage était bien inférieure au besoin réel car les dépenses ont atteint 0,34 M€ HT (+ 19 %)¹³⁸.

¹³⁶ 34 800 € en 2020 puis 33 840 € de 2021 à 2024, d'après les fichiers des mandats et des titres (comptabilisés au compte 2181 en 2020 puis 61521 à partir de 2021).

¹³⁷ Le détail des marchés est présenté en annexe n° 5.

¹³⁸ D'après l'analyse des 29 factures transmises, datées du 31 août 2021 au 31 novembre 2022.

Cette erreur tient au fait que la CCO n'avait pas estimé avec suffisamment de précision la valeur de son besoin sur la totalité du marché avant le lancement de la procédure, comme le prévoient les articles R. 2121-1 et suivants du CCP. À cet égard, ni les avis d'appel public à la concurrence, ni les dossiers de consultation des entreprises auxquels ils renvoient n'ont fait référence à une estimation chiffrée en euro.

La CCO a rectifié cette erreur en lançant fin 2022 une procédure formalisée, sous la forme d'un appel d'offre ouvert, retenant un montant maximum de 400 000 € HT et une durée de 12 mois¹³⁹.

Par ailleurs, elle a lancé deux marchés en 2020 et en 2021 pour l'entretien des sentiers de randonnée dont l'objet était strictement identique, le cahier des clauses techniques particulières étant le même. Ce fractionnement artificiel des marchés, contraire aux articles R. 2121-6 et R. 2121-7 du CCP, l'a conduit à retenir une procédure inadéquate¹⁴⁰. Le fait que deux marchés distincts avaient déjà été lancés cinq ans auparavant ne justifiait pas qu'elle reproduise la même erreur une fois ces derniers arrivés à terme.

Le président de la CCO indique, dans sa réponse aux observations provisoires, que cette lacune sera corrigée à l'expiration des marchés en cause, par la passation d'un unique marché courant 2026.

- **Le défaut de traçabilité de l'examen des offres**

La CCO n'a fourni les rapports d'analyses des offres (RAO) que de trois des sept procédures examinées. La chambre n'a donc pu contrôler la régularité de l'attribution des quatre marchés à procédure adaptée, notamment au regard des critères de sélection fixés dans les règlements de consultation. La circonstance que ces marchés et leurs lots n'ont suscité quasi exclusivement qu'une seule candidature¹⁴¹ ne peut dispenser la CCO de la réalisation d'une analyse des offres. Celle-ci a en effet pour but de vérifier que l'offre est régulière, acceptable, pas anormalement basse, conforme au budget estimé et aux exigences techniques attendues.

En revanche, pour les trois autres marchés, le contenu des RAO atteste que les critères de sélection ont bien été respectés. Ils ont été réalisés par un prestataire externe, avec lequel la CCO a conclu un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage en juin 2022.

- **Une définition de la durée des marchés à revoir**

En vertu de l'article L. 2112-5 du CCP, la durée d'un marché est en principe « librement » fixée, l'acheteur devant tenir compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique. Pour certains marchés, leur durée est limitée, tels que ceux passés sous forme d'accords-cadres à bons de commande, technique d'achat utilisée pour répondre à un besoin régulier, qui ne peuvent excéder quatre ans (article L. 2125-1 du CCP).

¹³⁹ Pour un tonnage annuel estimé à 1 700 tonnes de déchets ménagers et assimilés et 400 tonnes d'encombrants (contre 1 500 et 250 les trois années précédentes).

¹⁴⁰ Les valeurs estimées des deux marchés, conclus chacun pour cinq ans, représentent ensemble un montant de 0,37 M€.

¹⁴¹ D'après le registre de dépôts des candidatures et des offres transmis pour les sept procédures.

Les deux marchés d'entretien des sentiers ont, pourtant, été conclus pour une durée de cinq ans, sous la forme d'accords-cadres à bons de commande comme le suggèrent les pièces des dossiers de consultation des entreprises. Par ailleurs, aucun document contractuel ne justifie ce choix. Cette périodicité est contraire au CCP et fait obstacle à une remise en concurrence régulière.

La CCO doit donc mettre fin à cette pratique qui porte atteinte aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement et de transparence en prévoyant une durée plus courte lors du prochain marché.

- Une transmission incomplète des marchés au représentant de l'État

Par application combinée des articles L. 2131-2, 4° D. 2131-5-1 du CGCT, doivent être transmis au représentant de l'État les marchés d'un montant au moins égal au seuil de procédure formalisée applicable aux marchés publics de fournitures et de services passés par les pouvoirs adjudicateurs, c'est-à-dire supérieur à 221 000 € HT depuis 2020.

Dans l'échantillon contrôlé, cinq marchés ont dépassé ce seuil¹⁴² mais seulement trois ont été transmis au représentant de l'État. La CCO doit veiller à l'avenir à se conformer à cette obligation, sans quoi le marché n'est pas revêtu d'un caractère exécutoire.

6.3.2 Un suivi de l'exécution des marchés à sécuriser

Ainsi qu'il a été dit au point 4.7 *supra*, la CCO n'a élaboré aucune procédure interne encadrant la phase allant de l'engagement de la dépense à sa liquidation, réalisée par le mandatement. Ainsi, les bons de commande ou les ordres de services qui matérialisent l'engagement juridique avec ses prestataires font parfois défaut.

Si une amélioration sur l'élaboration de bons de commande a été constatée depuis 2022, leur date d'établissement, pour deux marchés conclus en 2023, révèle que les prestations ont été commandées après leur réalisation¹⁴³, ce qui constitue une pratique irrégulière au regard des règles d'engagement de la dépense et d'exécution d'un marché.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la CCO s'engage à mettre en œuvre « *une évolution des procédures internes [...] afin de formaliser, de manière systématique et préalable, les bons de commande hebdomadaires, dans un format permettant d'assurer leur traçabilité, leur archivage et leur conformité aux règles de l'engagement de la dépense* ».

¹⁴² Au regard des montants figurant dans le tableau de l'annexe n° 5.

¹⁴³ À partir de décembre 2023, pour les marchés 2023-01 et 2023-02 (2 lots), les bons de commande, fixant un délai d'exécution d'un mois le plus souvent, sont transmis au prestataire quelques jours avant la fin du mois.

Par ailleurs, bien qu'après vérification de l'absence de dépassement, à une exception¹⁴⁴, des montants prévus pour les marchés examinés¹⁴⁵, la chambre recommande à la CCO de se doter d'outils de contrôle, tels que des tableaux de bord de suivi, permettant de vérifier que les marchés en cours d'exécution ne dépassent pas le montant maximal autorisé. En effet, trois des quatre tableaux de bord ne permettent pas d'assurer un tel suivi, puisqu'ils sont établis sur la base d'un relevé de factures sur l'année civile, et non selon les dates de début et fin du marché.

Enfin, en application des articles L. 2192-10 et R. 2192-10 du CCP, les sommes dues en exécution d'un marché doivent être payées dans un délai de 30 jours en l'absence de délai différent prévu par le marché.

La CCO n'a pas respecté cette obligation pour les marchés relatifs aux déchets : ainsi, les factures de juillet à décembre 2022 ont été réglées au cours du premier semestre 2023 et celles d'octobre à décembre 2023 l'ont été au premier semestre 2024. Ce constat est corroboré par le délai global de paiement annuel transmis par le comptable public, qui a été particulièrement dégradé (123,93 jours en 2023 et 35,03 jours en 2024¹⁴⁶).

La chambre rappelle à la CCO l'obligation de payer ses prestataires dans un délai maximal de 30 jours et l'invite à mettre en œuvre une procédure propre à alerter le service comptable en cas de dépassement du délai de paiement.

6.4 Des subventions octroyées en lieu et place d'un marché

Dans le cadre du programme « Territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) lancé par le ministère de l'environnement fin 2014¹⁴⁷, la commune de Ghisonaccia, la communauté de communes du Fium'Orbo Castellu et la CCO ont, conjointement, conclu une convention avec l'État, le 12 mai 2016, dans le but de bénéficier du fonds de financement de la transition énergétique. Parmi les sept actions projetées, deux sont portées par la CCO et font l'objet d'une demande de contribution de l'État à hauteur de 80 %.

La première action, intitulée « Jardins d'Aghione », consiste à faire de l'écosite éponyme un outil pédagogique et de sensibilisation à la préservation de l'environnement. Il est précisé que l'association A est chargée de l'animation pédagogique et du suivi des réalisations. Sont prévues dans le cadre de cette action, la création d'un bâtiment d'accueil du public, l'autonomie énergétique du site, des plantations diverses ou encore la création d'1,5 ETP.

¹⁴⁴ Il s'agit du lot n°2 du marché n° 2023-02 de collecte de verre, dont le montant maximum de 70 000 € HT a été dépassé lors de la première année (de mai 2023 à mai 2024), les dépenses mandatées ayant atteint 86 352 € TTC, soit 81 850 € HT.

¹⁴⁵ Cette vérification a été faite à partir du montant maximum lorsqu'il était fixé par les marchés à bons de commande ou du détail quantitatif estimatif annexé aux AE (pour les marchés sentiers) ; ce contrôle n'inclut donc pas les deux marchés de traitement des déchets qui ne prévoyaient pas de minimum ni de maximum.

¹⁴⁶ Dont 7,9 jours en 2023 et 8,6 jours en 2024 de délai de paiement du comptable public.

¹⁴⁷ Ce programme visait à encourager les actions concrètes contribuant à atténuer les effets du changement climatique. Un fonds de financement de la transition énergétique a été créé afin de soutenir les projets des collectivités lauréates.

La seconde action, « I frutti nustrali », a pour objectif la sauvegarde du patrimoine fruitier de Corse par la mise en place d'un conservatoire sur un site communal dédié à la préservation de 150 variétés et l'édition d'un livre, pour un montant évalué à 0,08 M€.

Puis, entre 2016 et 2018, la CCO a conclu des conventions avec trois associations¹⁴⁸ en vue de financer les projets de création d'un jardin botanique, de création de vergers anciens et de création d'un verger conservatoire à Pietraserena, au motif que ces projets se rattachent au programme TEPCV. Le montant total des subventions octroyées s'élève à 0,26 M€, dont 0,12 M€ ont été mandatés sur la période de contrôle.

Tableau n° 7 : Subventions octroyées à trois associations dans le cadre du programme TEPCV

Associations bénéficiaires	Montant conventionné	Montants mandatés entre 2019 et 2023
Association A	200 000 €	80 000 €
Association B	40 000 €	24 000 €
Association C	15 000 €	15 000 €
Total	255 000 €	119 000 €

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les conventions conclues.

L'octroi de ces subventions n'a pas fait l'objet de délibération du conseil communautaire, celui-ci ayant uniquement validé, par délibérations du 23 décembre 2015, les plans de financement des deux premières opérations, sans faire référence au versement d'une subvention à un tiers. Cette seule information du conseil communautaire ne saurait constituer une autorisation expresse d'octroi de subvention, contrairement à ce que fait valoir le président dans sa réponse aux observations provisoires.

Au-delà du défaut d'autorisation de l'organe délibérant, le recours à des subventions pose question au regard des circonstances suivantes :

- les actions financées relèvent de la propre initiative de la CCO, ainsi qu'il résulte de la convention TEPCV précitée décrivant précisément le contenu de ces actions ; les fiches actions de cette convention sont d'ailleurs annexées aux conventions conclues avec les associations et en « font partie intégrante » ;

- les fiches de « coûts prévisionnels » annexées à deux des trois conventions traduisent une étroite corrélation entre les contributions versées et la valeur économique des prestations de services, des fournitures ou encore des travaux nécessaires à la réalisation des projets.

¹⁴⁸ Ces conventions sont datées des 2 novembre 2016, 20 juillet 2017 et 12 octobre 2018 ; à la première est annexée la fiche action 5 de la convention TEPCV tandis que la fiche action 6 est annexée aux deux autres.

Pour rappel, pour pouvoir prétendre bénéficier d'une subvention, une association doit être à l'initiative du projet qu'elle porte, ce qui recouvre deux cas de figure, comme le rappelle l'annexe à la circulaire du 18 janvier 2010¹⁴⁹ : le projet émane d'elle et ne donne pas lieu à contrepartie directe pour la collectivité publique ou encore, le projet qu'elle développe s'inscrit dans le cadre d'un appel à projets lancé par une collectivité publique. En l'espèce, les trois projets précités ne correspondent pas à de telles hypothèses.

Ce faisant, un soutien financier a été attribué à trois associations, sans autorisation du conseil communautaire, en vue de la réalisation de prestations de services, de fournitures ou encore de travaux répondant aux besoins propres de la CCO, tels qu'explicités dans la convention TEPCV, alors qu'elles auraient dû faire l'objet d'une procédure de publicité conforme aux principes de liberté d'accès, de transparence et d'égalité de traitement constitutifs de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes de l'Orient n'est pas dotée des outils fondamentaux pour assurer le suivi de ses achats et, par conséquent, respecter les seuils de procédure adaptée. Elle doit améliorer la traçabilité de ses marchés, notamment en matière d'analyse des offres, d'archivage des pièces contractuelles et de publication.

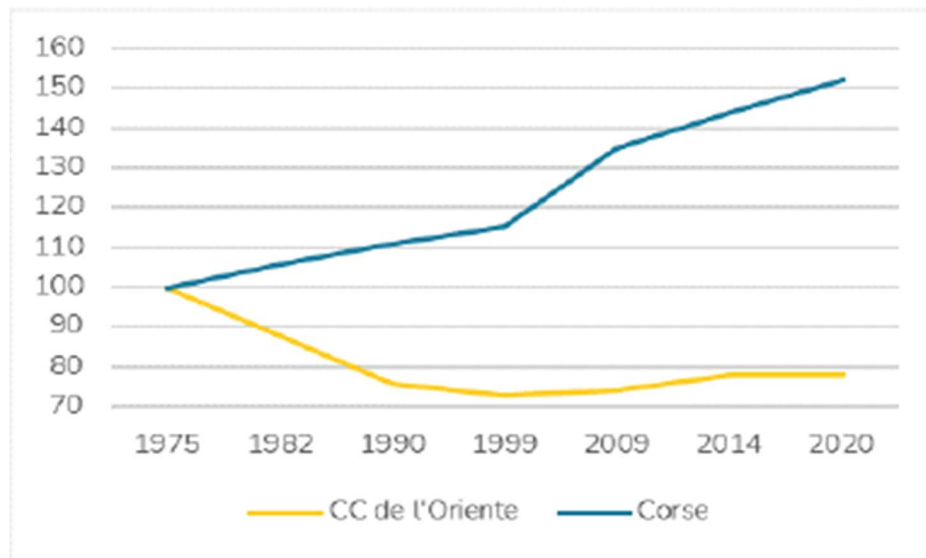
Dans ce contexte, l'EPCI s'est dispensé de procédures de publicité et de mise en concurrence pour de nombreux achats qui y étaient soumis et n'applique pas systématiquement la mise en concurrence minimale pour répondre à ses besoins de plus faible valeur. L'analyse d'un échantillon de marchés a révélé une maîtrise insuffisante des règles de passation. D'importants progrès doivent être faits sur le suivi de leur exécution, en se dotant d'outils de contrôle interne efficaces pour sécuriser le circuit de la dépense.

¹⁴⁹ Circulaire relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution démographique du territoire de la CCO en comparaison avec l'évolution de la population en Corse	65
Annexe n° 2. Gouvernance et exercice des compétences	66
Annexe n° 3. Fiabilité des comptes	69
Annexe n° 4. Situation financière	72
Annexe n° 5. Liste des marchés contrôlés.....	75

Annexe n° 1. Évolution démographique du territoire de la CCO en comparaison avec l'évolution de la population en Corse



Note : Base 100 au recensement de 1975

Source : Insee, RP 1975 à 2020 – Traitement CorsiStat.

Annexe n° 2. Gouvernance et exercice des compétences

Tableau n° 1 : Réunions du conseil communautaire de la CCO de 2019 à 2024

	2019	2020*	2021*	2022*	2023	2024
<i>Nombre de réunions du conseil communautaire</i>	6	4	7	7	6	7
<i>Dont reportées pour défaut de quorum</i>	6	0	0	1	4	6
Taux de report	100 %	0 %	0 %	14 %	67 %	86 %

*L'ordonnance n°2020-391 du 1^{er} avril 2020 prévoit que le quorum est abaissé de la moitié au tiers des membres du conseil. Cette dérogation au droit commun a été étendue jusqu'au 31 juillet 2022.

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données communiquées par la CCO.

Tableau n° 2 : Les commissions thématiques au sein de la CCO

<i>Thèmes</i>	Nombre de conseillers communautaires
<i>Eau - environnement</i>	12
<i>Patrimoine et Culture</i>	3
<i>Sports</i>	6
<i>Déchets</i>	11
<i>Climat – énergie</i>	4

Source : Chambre régionale des comptes d'après les délibérations du conseil communautaire du 24 juin 2022.

Tableau n° 3 : Coût de fonctionnement de la compétence « déchets » (en € et en %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol en %
<i>TEOM</i>	620 326	628 808	841 763	884 919	982 354	1 026 006	65,4 %
<i>Redevance spéciale</i>	294 714	24 575	114 672	175 975	191 300	184 300	- 37,5 %
<i>Autres produits</i>	20 523	11 916	54 136	14 891	158 112	82 229	300,7 %
Total produits de gestion	935 563	665 299	1 010 571	1 075 785	1 331 766	1 292 535	38,2 %
<i>Charges à caractère général</i>	799 222	829 447	794 869	794 876	1 127 102	587 394	- 26,5 %
<i>Charges de personnel (nettes des atténuations de charges)</i>	416 560	569 778	586 694	584 889	511 652	562 437	35,0 %
<i>Contributions versées au Syvadec</i>	70 453	64 154	37 303	155 504	188 396	665 444	844,5 %
Total charges de gestion	1 286 235	1 463 379	1 418 866	1 535 269	1 827 150	1 815 275	41,1 %
Excédent ou déficit de fonctionnement	- 350 672	- 798 080	- 408 296	- 459 484	- 495 385	- 522 740	49,1 %
+ <i>Produits financiers et spécifiques</i>	0	0	0	0	0	0	
- <i>Charges financières et spécifiques</i>	50 663	14 998	111 400	16 002	38 725	68 406	35,0 %
Excédent ou déficit global	- 401 336	- 813 077	- 519 696	- 475 486	- 534 109	- 591 146	47,3 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après les fichiers des mandats et des titres et les informations communiquées par la CCO.

Tableau n° 4 : Évolution des dépenses liées au traitement des déchets entre 2023 et 2024 (en euro)

	2023	2024	Ecart
Contribution Syvadec	131 067	645 210	
Marché traitement STOC	453 789		
Marché transport bennes et traitement	93 943		
Frais fonct. déchetterie	56 081		
Dépenses totales	734 880	645 210	89 670

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données des fichiers des mandats et des titres et la liste des frais de fonctionnement de la déchetterie remboursés par le Syvadec en juin 2024.

**Tableau n° 5 : Montant des produits de redevance spéciale non recouvrée par année, en juin 2025
(en € et en %)**

Année d'émission du titre	Montants titrés au compte 70612	Restes à recouvrer	Part de recettes non recouvrées
2017	263 905	84 729	32 %
2018	74 499	10 350	14 %
2019	294 714	164 475	56 %
2020	24 575	0	0 %
2021	114 672	7 636	7 %
2022	175 975	65 440	37 %
2023	191 300	86 488	45 %
2024	184 300	98 330	53 %
Total	1 323 940	517 448	39 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et de l'état des restes à recouvrer au 16 juin 2025.

Annexe n° 3. Fiabilité des comptes

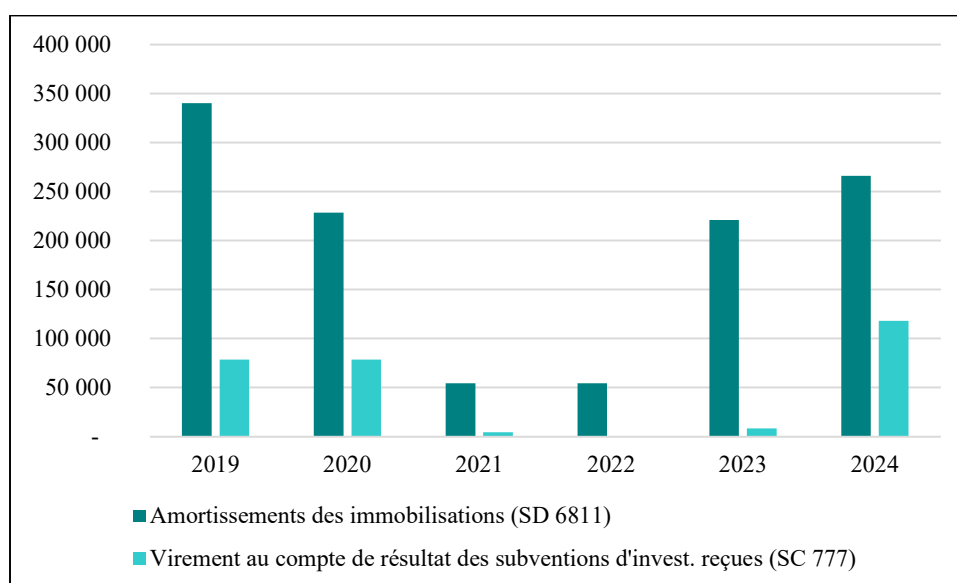
**Tableau n° 1 : Liste des immobilisations comptabilisées au compte 2031
« Frais d'études », en valeur brute et en valeur nette (en euro)**

N° INVENTAIRE	DÉSIGNATION DU BIEN	DATE ACQUISITION	VALEUR BRUTE	VALEUR NETTE
CENTRE ADMINISTRATIF	MO CENTRE ADMINISTRATIF	26/02/2020	16 344	16 344
CONTRAT RELANCE	ETUDE CRTE FAC 1 du 010122	28/01/2022	12 936	12 936
ETUDE BASE NAUTIQUE	Honoraires	28/03/2018	8 387	4 700
ETUDE CYCLOTOURISME	Opération cyclotourisme	28/11/2018	18 960	17 064
ETUDE DECHETERIE	Etude	29/06/2018	10 443	-
ETUDE DOCOBAS	Diagnostic	21/12/2018	61 628	57 101
ETUDE FORT ALERIA	Annonce	10/05/2019	89 220	89 220
ETUDE GEMAPI	AVIS MARCHE GEMAPI FA23_09_1811 DU 210923	31/12/2023	663	663
ETUDE LAVOIR CANALE	MO	25/10/2018	759	-
ETUDE OPAH	Etude amélioration habitat	14/02/2012	306 262	150 097
ETUDE PG BAS TAVIGNANO	Aménagement bas Tavignanu	21/09/2017	91 908	73 431
ETUDE REUT	Opération TEPCV	04/06/2018	8 500	6 800
ETUDE SGPD	MAITRISE OUVRAGE-GESTION DES DECHETS	25/02/2019	18 000	18 000
ETUDE TEPCV	Opération TEPCV	04/06/2018	190 920	152 736
ETUDE VOIES DOUCES ALERIA	Etude	02/05/2018	23 040	18 432
FONTAINE CAMPI	MO FONTAINE CAMPI FAC 130 du 100124	29/02/2024	1 485	1 485
LAVOIR PIETRASERENA	Honoraires	08/04/2020	3 085	3 085
MAISON DE LA NATURE 2	HONORAIRES MO	26/02/2020	4 103	2
MAISON DES SERVICES	MAISON DES SERVICES MSO2101 du 080421	12/07/2021	52 205	52 205
MULTISPORTS ANTISANTI	Honoraires	01/08/2017	2 016	1 259
vestiaire stade	VESTIAIRES STADE XAVIER CARLOTTI 24F132 DU 130524	12/11/2024	9 120	9 120
2023etude ressources fisc	ETUDE FISCALE FC231357 du 190523	30/08/2023	15 000	15 000
2023parcelle 866+868	ETUDE FONTAINE CAMPI 20230000000000000001 du 230323	30/08/2023	2 076	2 076
2023stade	MO STADE XAVIER CARLOTTI N3- 1265JAMAS DU 240323	21/07/2023	13 395	13 395
2023vestiaire stade	VESTIAIRES STADE XAVIER CARLOTTI 2024-04-35 DU 150424	14/11/2024	7 584	7 584

2024docobas	DOCOBAS 2024 238 du 100524	11/06/2024	3 780	3 780
9,00069E+13	SUIVI ANIMATION	08/04/2020	3 499	3 499
9,00078E+13	ACCOMP STRUCTURATION EIT 160123F DU 160123	20/03/2023	4 320	4 320
9,00086E+13	DOCOBAS 2024-239 DU 210524	08/08/2024	840	840
9,00089E+13	REINTEGRATION FRAIS ETUDES		- 2 097	- 2 097
Total compte 2031			978 381	733 076
Total des études mal imputées			568 352	407 660

Source : Chambre régionale des comptes d'après de l'état de l'actif au 31/12/2024.

Graphique n° 1 : Montant annuel des dotations aux amortissements et du virement au compte de résultat des subventions d'investissement reçues (en euro)



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

Tableau n° 2 : Évaluation des charges et produits non rattachés à l'exercice N et comptabilisés à l'exercice N+1 (en euro et en %)

Exercice N	Charges non rattachées (relevant de N-1)	Charges de gestion comptabilisées en N	% charges non rattachées	Produits non rattachés (N-1)	Produits de gestion totaux comptabilisés en N	% produits non rattachés
2019	135 790	2 282 859	5,9 %	129 117	2 488 284	5,2 %
2020	129 606	2 258 383	5,7 %	522	2 434 018	0,0 %
2021	223 777	2 189 355	10,2 %	33 375	3 001 418	1,1 %
2022	342 739	2 195 553	15,6 %	11 862	2 582 617	0,5 %
2023	328 449	2 807 661	11,7 %	67 153	3 223 382	2,1 %
2024	241 227	2 664 927	9,1 %	31 169	3 010 186	1,0 %
En moyenne sur la période	233 598	2 399 789	9,7 %	45 533	2 789 984	1,7 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et des fichiers des mandats et des titres des exercices 2019 à 2024.

NB : il s'agit d'une évaluation *a minima* car les informations renseignées dans la colonne libellé 1 ou libellé 2 n'étaient pas toujours suffisamment explicites pour déterminer l'exercice de rattachement.

Annexe n° 4. Situation financière

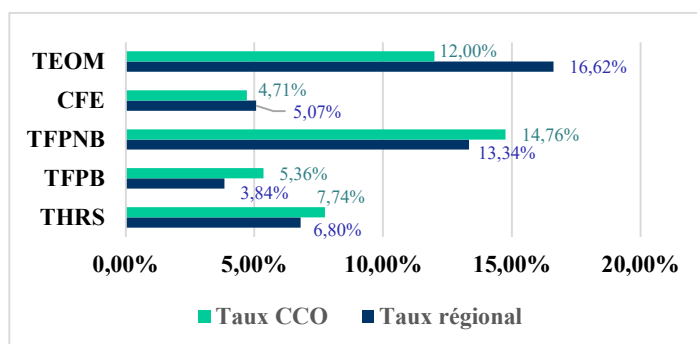
Tableau n° 1 : La composition des produits issus de la fiscalité directe locale (en euro)¹⁵⁰



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les états 1259 communiqués par la CCO.

Légende : CFE : cotisation foncière des entreprises ; TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties ; THRS : taxe d'habitation sur les résidences secondaires ; TVA : taxe sur la valeur ajoutée.

Graphique n° 2 : Comparaison des taux de fiscalité 2024 de la CCO avec les taux moyens régionaux (en %)



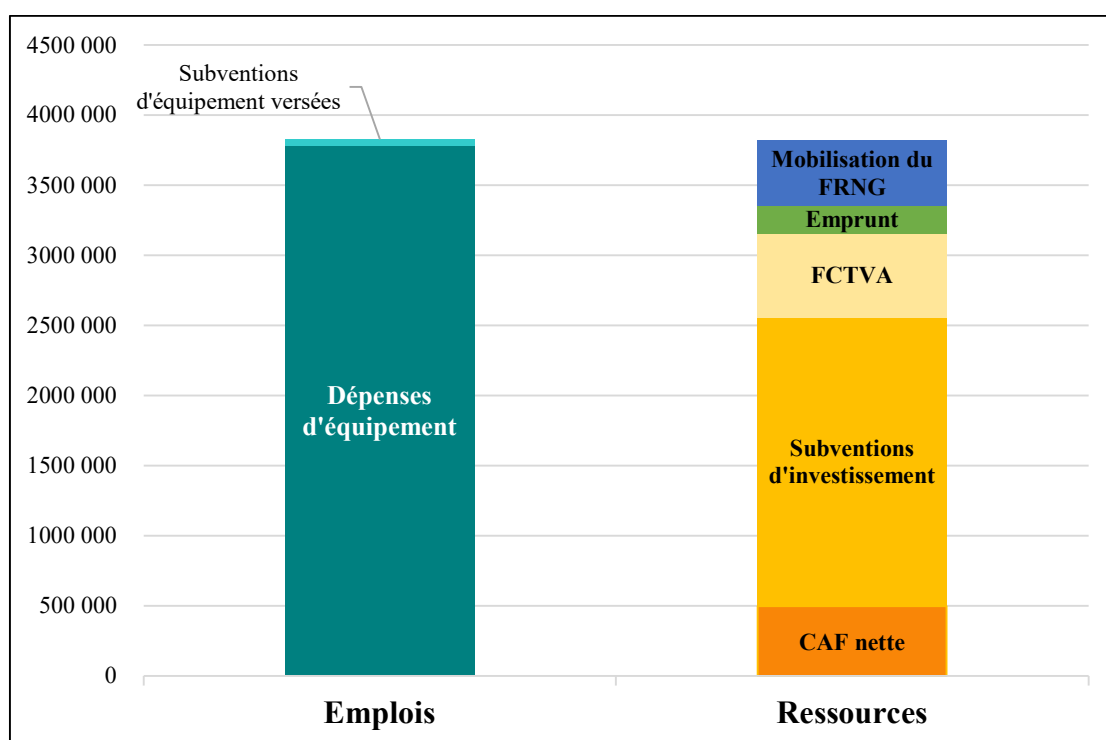
Source : Chambre régionale des comptes d'après les taux communiqués par les services de la préfecture de la Haute-Corse.

¹⁵⁰ En raison de la faiblesse du produit annuel de taxe foncière sur les propriétés non bâties (entre 1 000 et 4 000 €), il n'en a pas été tenu compte pour l'élaboration du graphique.

Tableau n° 2 : Les charges de gestion (en € et en %)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol. 2019-2024
Charges à caractère général	1 127 302	1 122 808	1 113 934	1 127 341	1 452 252	922 384	- 18,2 %
Charges de personnel	713 308	778 118	798 375	744 982	777 044	813 475	14,0 %
Subventions de fonctionnement	224 136	202 338	147 921	76 000	292 750	163 492	- 27,1 %
Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles) ¹⁵¹	218 113	155 118	129 124	247 229	285 615	765 577	251,0 %
Total des charges de gestion	2 282 859	2 258 383	2 189 355	2 195 553	2 807 661	2 664 927	16,7 %
<i>Evol. N-1</i>		- 1,1 %	- 3,1 %	0,3 %	27,9 %	- 5,1 %	

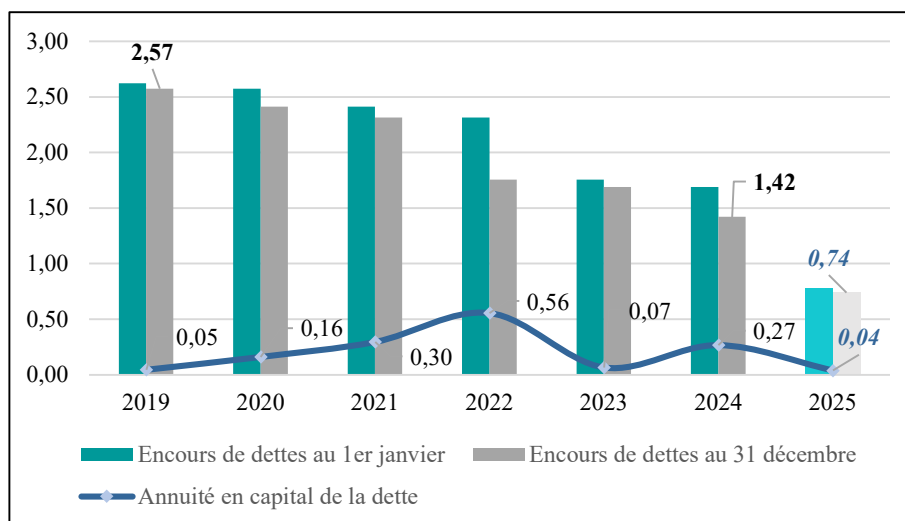
Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Graphique n° 3 : Modalités de financement des dépenses d'investissement (en euro)

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

¹⁵¹ Il s'agit essentiellement des contributions versées au Syvadee et des frais relatifs aux élus. Ces derniers ont très peu évolué et n'appellent pas d'observation.

Graphique n° 4 : Présentation des encours de dettes au 1^{er} janvier et au 31 décembre N et des annuités en capital de la dette (en M€)



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion 2019 à 2024 ; pour 2025, après soustraction du capital dû des deux emprunts transférés au Syvadec, estimé sur la base des tableaux d'amortissement des emprunts transmis.

Tableau n° 3 : Trésorerie nette au 31/12/N (en euro)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol. 2019-2024
Fonds de roulement net global (A)	703 552	333 631	1 104 638	623 290	931 505	860 521	156 970
Besoin en fonds de roulement global (B)	235 240	543 818	674 709	552 523	836 798	499 574	264 333
Trésorerie nette (A-B)	468 311	-210 187	429 929	70 766	94 707	360 948	- 107 363
<i>en nbre de jours de charges courantes</i>	<i>73,4</i>	<i>- 33,3</i>	<i>71,0</i>	<i>11,5</i>	<i>12,1</i>	<i>48,3</i>	

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Annexe n° 5. Liste des marchés contrôlés

N° de marché	Nature du marché	Objet du marché	Procédure retenue	Technique d'achat	Nombre de lots	Durée	Prix HT (AE)	Valeur globale sur la durée du marché (HT)
2020-02-02	Service	Entretien des sentiers de randonnées équestre, pédestre et VTT	MAPA	-	4	5 ans	8 600 € lot n°1 7 600 € lot n°2 3 150 € lot n°3 6 800 € lot n°4	175 000 € (d'après le maxi de 35 000 € fixé dans le règlement de consultation)
2020-05-03	Service	Traitement des déchets ménagers et assimilés dans une installation classée de stockage de déchets non dangereux	MAPA	AC-BC	0	12 mois	255 000 €	255 000 €
2021-03-01	Service	Entretien des sentiers de randonnées équestre, pédestre et VTT	MAPA	-	6	5 ans	8 300 € lot n°1 6 000 € lot n°2 3 850 € lot n°3 5 400 € lot n°4 5 580 € lot n°5 10 269 € lot n°6	196 995 €
2021-06-03	Service	Traitement des déchets ménagers et assimilés dans une installation classée de stockage de déchets non dangereux	MAPA	AC-BC	0	12 mois	287 500 €	287 500 €

2022-08-01	Service	Traitement des déchets ménagers et assimilés dans une installation classée de stockage de déchets non dangereux	Appel d'offre ouvert	AC-BC	0	12 mois	400 000 € maxi	400 000 €
2023-01	Service	Mise à disposition, enlèvement et transport des bennes y compris traitement	Appel d'offre ouvert	AC-BC	0	12 mois renouvelables 2 fois	100 000 € maxi	300 000 €
2023-02	Service	Collecte PAV et verre sur le territoire de la Communauté de communes de	Appel d'offre ouvert	AC-BC	2	12 mois renouvelables 2 fois	80 000 € maxi lot n°1 70 000 € maxi lot n°2	450 000 €

Source : Chambre régionale des comptes d'après la liste des marchés établie par la CCO et les pièces des marchés.



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Les publications de la chambre régionale des comptes Corse sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-corse

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

Adresse mél. : corse@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/crc-corse