

Délibération n° :
15-2026Rapporteur :
Alexandre SarrolaSecrétaire de séance :
Olivier SarrolaDate de la convocation
26 avril 2026Date de la séance
30 avril 2026Nombre de membres
composant l'assemblée
23Nombre de membres
en exercice
23Nombre de membres
présents
18Quorum
12**OBJET : Débat sur le rapport de la chambre régionale des comptes**

L'an deux mille vingt-six, le 30 avril, le conseil municipal de Sarrola-Carcopino, légalement convoqué le 26 avril 2026 conformément à l'article L 2121 du code général des collectivités territoriales, s'est réuni en séance ordinaire, sous la présidence de monsieur le maire, Alexandre SARROLA.

ÉTAIENT PRÉSENTS : Hyacinthe Baldini, Jeanne Bastianaggi, Jean-Paul Leccia, Marie-Laurence Sotty, Olivier Sarrola, Noëlle Cerati, Elodie Andreani, Jean-François Catellaggi, Laurent Carcopino-Tusoli, Marie-Françoise Faggianelli, Gérard Figari, Maryse Laffitte, Marc Muselli, Anne Nocera, Jean-Joseph Battistelli, Jean-Philippe Bonardi, Etienne Mozziconacci

ÉTAIENT REPRÉSENTÉS : Jean-Philippe Arrighi (pouvoir à Marc Muselli), Alain Bettini (pouvoir à Olivier Sarrola), Brigitte Chirigoni (pouvoir à Gérard Figari), Dominique Ruggeri (pouvoir à Noëlle Cerati)

ÉTAIENT ABSENTS : Estelle Fontrier

Monsieur le maire présente le rapport définitif de la chambre régionale des comptes qui a été adressé aux membres du conseil municipal avec la convocation à la séance.

LE CONSEIL MUNICIPAL

Après avoir entendu l'exposé de monsieur le maire ;
Vu le code des juridictions financières et notamment l'article L 243-6 ;
Considérant la communication du rapport définitif ;
Considérant le débat en séance ;

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

Article unique : Prend acte de la communication du rapport de la chambre régionale des comptes tel que figurant en annexe.

Délibéré à Sarrola-Carcopino, le 30 avril 2026

Conformément à l'article R 421-1 du code de justice administrative, il est rappelé que la présente délibération peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Bastia dans un délai de 2 mois à compter de sa mesure de publicité. Le tribunal administratif de Bastia peut être saisi via l'application « Télérecours citoyens », accessible depuis l'adresse ci-après : www.telerecours.fr. La présente délibération fera l'objet d'une publication au registre des délibérations de la commune.



Chambre régionale
des comptes

Corse



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SARROLA- CARCOPINO

(Département de la Corse-du-Sud)

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 9 décembre 2025.



TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	6
RAPPELS AU DROIT	7
INTRODUCTION	9
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	10
2 GOUVERNANCE ET ADMINISTRATION COMMUNALE.....	13
2.1 Une gouvernance à améliorer.....	13
2.1.1 Le fonctionnement du conseil municipal et des commissions.....	13
2.1.2 Des mesures de mise en conformité à prendre concernant les décisions prises.....	14
2.1.2.1 Des obligations en matière de délégation et de subdélégation à respecter	14
2.1.3 Une démarche contre les risques d'atteinte à la probité à mener	16
2.2 Une organisation administrative à consolider	18
2.2.1 Une structuration en cours.....	18
2.3 L'exercice de certaines compétences à renforcer.....	22
2.3.1 La planification urbaine et les autorisations d'urbanisme.....	23
2.3.1.1 L'adoption retardée d'un plan local d'urbanisme.....	23
2.3.1.2 Des recours fréquemment formés par l'État contre les autorisations d'urbanisme.....	24
2.3.2 Les compétences scolaires et périscolaires	24
2.3.2.1 Le contrôle de l'obligation scolaire non mis en œuvre.....	25
2.3.2.2 Le manque de suivi financier des frais de scolarisation	26
2.3.2.3 Des financements accordés à un établissement d'enseignement privé de premier degré sans contrat avec l'État sur la période	27
2.3.2.4 La gestion d'un « regroupement pédagogique intercommunal » à préciser	28
3 LA COMMANDE PUBLIQUE	29
3.1 Une fonction achat public à sécuriser.....	30
3.1.1 Un niveau de compétences perfectible.....	30
3.1.2 Une absence de procédure et de contrôle interne	30
3.1.3 Une définition des besoins lacunaire.....	31
3.1.4 Des procédures de passation insuffisamment retracées	33
3.1.5 Des manquements fréquemment relevés au titre du contrôle de légalité	34
3.1.6 Un suivi de l'exécution des marchés insuffisant.....	35



3.2 Illustration des carences détectées, à travers le contrôle de trois marchés passés entre 2019 et 2024.....	35
3.2.1 L'aménagement d'une place communale.....	35
3.2.2 La rénovation d'un bâtiment communal	36
3.2.3 L'entretien et l'évacuation d'une propriété privée en danger sanitaire	37
4 LA CONSTRUCTION D'UN GROUPE SCOLAIRE ET D'UNE CRÈCHE.....	39
4.1 Un projet fragilisé dès son lancement	40
4.1.1 Un lancement délibéré sans études préalables	40
4.1.2 Une procédure marquée par la résiliation du marché de maîtrise d'œuvre, réattribué au même prestataire deux ans après	42
4.2 Un projet dont le dimensionnement a évolué.....	43
4.3 Un projet dont le coût a été révisé à la hausse.....	44
4.4 Un projet dont le financement n'est toujours pas assuré.....	45
5 FIABILITÉ DES COMPTES ET ANALYSE FINANCIÈRE	46
5.1 Des informations budgétaires et comptables à compléter	46
5.1.1 Une information et une publicité budgétaire à compléter	47
5.1.1.1 Des documents budgétaires à publier	47
5.1.1.2 Un engagement hors bilan récemment renseigné dans les annexes budgétaires	47
5.1.2 Une qualité de l'information comptable à garantir.	49
5.1.2.1 La mise en place de la nomenclature M57 abrégée.....	49
5.1.2.2 Une comptabilité d'engagement tardivement mise en place	50
5.1.2.3 Une comptabilité patrimoniale à fiabiliser	51
5.1.2.4 Un encours de la dette qui ne correspond pas aux engagements résultant des contrats d'emprunt.....	53
5.2 Une trajectoire financière dégradée depuis 2020	54
5.2.1 Des produits de gestion en hausse continue	54
5.2.1.1 Les ressources fiscales qui progressent malgré la baisse de la fiscalité reversée	55
5.2.1.2 Une hausse des ressources d'exploitation à relativiser.....	56
5.2.1.3 Des ressources institutionnelles en hausse soutenue jusqu'en 2023.....	56
5.2.2 Une progression soutenue des charges de gestion deux fois plus rapide que celle des produits de gestion.....	57
5.2.2.1 Des charges de personnel en très forte progression.....	57
5.2.2.2 Des charges à caractère général qui ont doublé sur la période	58
5.2.2.3 Les autres charges de gestion	59
5.2.3 Une capacité d'autofinancement brute négative à partir de 2023	59
5.3 Un financement des investissements en tension dès 2020	61
5.3.1 Des dépenses d'équipement insuffisamment couvertes par des ressources propres	61
5.3.2 Un endettement devenu insoutenable.....	62
5.4 Les perspectives financières de la commune	63
5.4.1 Un budget 2025 contraint avec une épargne nette qui resterait négative	63
5.4.2 Un redressement de la trajectoire financière à engager sans délai.....	65

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 21/05/2026

Publication : 21/05/2026

Pour l'autorité compétente par délégation



5.4.2.1	L'absence de vision transversale et pluriannuelle des projets votés.....	65
5.4.2.2	Des incertitudes quant aux capacités de la commune à porter son programme d'investissement.....	65

ANNEXES.....68

Annexe n° 1.	L'organisation actuelle du regroupement pédagogique des communes de Sarrola-Carcopino et de Valle-di-Mezzana.....	69
Annexe n° 2.	Total des coûts liés à la passation et l'exécution des marchés relatifs à la construction d'un groupe scolaire et d'une crèche sur la commune de Sarrola-Carcopino (en euros).....	71
Annexe n° 3.	Des taux de réalisation en dépenses d'investissement faibles par rapport aux prévisions inscrites au budget primitif de Sarrola-Carcopino entre 2019 et 2024	72
Annexe n° 4.	Produits, charges, excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement du budget principal (en euros).....	73
Annexe n° 5.	Financement des investissements du budget principal (en euros).....	74

Réponse de M. Alexandre Sarrola, ordonnateur.



SYNTHÈSE

Située au nord-ouest de la Corse-du-Sud, Sarrola-Carcopino compte 3 278 habitants. Elle a connu un remarquable essor démographique de par sa proximité avec Ajaccio et grâce à l'attractivité de la zone commerciale et artisanale de Baleone. Ce dynamisme a toutefois généré une pression immobilière entraînant son reclassement en forte zone de tension en 2024.

La commune n'a pas anticipé les conséquences de son développement rapide. Au cours de la période contrôlée, le conseil municipal s'est régulièrement réuni sans qu'une stratégie communale ne soit élaborée pour en éclairer les décisions. Des commissions thématiques ont été créées pour discuter de projets structurants mais elles se sont peu réunies. L'information des élus municipaux et du public a été incomplète. La commune gagnerait à élaborer des procédures pour prémunir les élus et les agents du risque de conflits d'intérêts.

Une réflexion a tardivement été menée pour réorganiser les services. Un emploi fonctionnel de directeur général des services a été créé en 2024 pour assurer un pilotage stratégique. Son action se met progressivement en place.

La fonction achat public a particulièrement souffert d'un manque de pilotage, ainsi que d'un déficit de compétences en partie résorbé en 2021 par la désignation d'un référent. Cependant, cela n'a pas suffi à combler l'ensemble des carences. Aucun outil adapté n'a été élaboré pour sécuriser le service et ainsi limiter la survenance des risques juridiques. En conséquence, certaines pratiques ont préjudicié au bon déroulement des procédures en méconnaissance du droit de la commande publique, ce que le représentant de l'État a dû rappeler à plusieurs reprises. Certaines ne répondaient pas non plus à un objectif de performance économique, en raison des retards et des coûts engendrés.

L'impréparation s'est aussi manifestée dans la conception d'un projet de construction d'un groupe scolaire et d'une crèche communale, qui n'a pas fait l'objet d'études de faisabilité suffisantes avant son lancement. Les errements dans la procédure et le redimensionnement de l'opération ont contribué à renchérir le coût du projet. Il est passé de 12,6 M€ à 17,4 M€ HT et pourrait s'élever, après la prise en compte de l'ensemble des coûts, à près de 22 M€ TTC. Faute de financements suffisants, le projet est désormais à l'arrêt alors que 1,3 M€ ont déjà été dépensés (dont 0,57 M€ au titre de l'ancien programme) Cette opération devra s'articuler avec le SIVOM de Mezzana, qui gère déjà un groupe scolaire.

Ce manque de robustesse affecte également la tenue des comptes. L'engagement hors bilan découlant d'un portage foncier à hauteur de 3,29 M€ n'est pas enregistré, et la comptabilité d'engagement, obligatoire, n'a pas été mise en œuvre, ce qui porte atteinte à la sincérité des budgets votés et nuit au pilotage des projets d'investissement.

Entre 2019 et 2024, la situation financière de la commune s'est fortement détériorée. Les charges de gestion ont augmenté plus vite que les produits de gestion. En 2023, sa capacité d'autofinancement est devenue négative, ne permettant plus le remboursement de sa dette dont le poids s'est alourdi par la signature d'un emprunt anticipé de 2,9 M€ en 2020, destiné à financer son projet d'école et de crèche. La détérioration significative de la situation financière de la commune appelle à reconsidérer le dimensionnement de l'opération relative au groupe scolaire. Il est impératif de prendre des mesures correctives pour que la commune puisse restaurer sa capacité à se financer par ses propres moyens et à rétablir sa capacité de désendettement.



RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Organiser un parcours de formation continue des agents communaux affectés à la commande publique.

Page 30

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

Page 31

Recommandation n° 3. : Mettre en place des mesures d'économie et des outils de pilotage permettant un suivi précis des dépenses afin de contribuer au rétablissement de la capacité d'autofinancement.

Page 67



RAPPELS AU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Rendre compte, à chaque réunion obligatoire du conseil municipal, des décisions prises sur le fondement de la délégation de pouvoir consentie au maire par l'assemblée délibérante, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

Page 14

Rappel du droit n° 2 : Établir le procès-verbal de chacune des séances du conseil municipal et procéder à sa publication, conformément à l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales.

Page 16

Rappel du droit n° 3 : Mener une démarche de prévention des risques d'atteinte à la probité des élus et des agents, en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et du décret n°2014-90 du 31 janvier 2014.

Page 18

Rappel du droit n° 4 : Délibérer sur les cycles de travail hebdomadaires des agents communaux et fixer la journée de solidarité, conformément aux articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique.

Page 21

Rappel du droit n° 5 : Mettre en œuvre un contrôle automatisé du temps de travail ou, à défaut, un décompte déclaratif contrôlable, permettant de vérifier l'effectivité des heures supplémentaires avant leur récupération ou leur indemnisation, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Page 22

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

Page 33

Rappel du droit n° 7 : Tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses, conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

Page 50

Rappel du droit n° 8 : Établir l'inventaire physique des immobilisations en valeur brute et nette en concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément aux dispositions du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et de l'instruction budgétaire et comptable M57.

Page 51

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 21/05/2026
Publication : 21/05/2026

Pour l'autorité compétente par délégation



Rappel du droit n° 9 : Appliquer la procédure de dotations aux provisions, qui constituent des dépenses obligatoires au sens des articles L. 2321-2, 29° et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

Page 53

Rappel du droit n° 10 : Intégrer les écritures du refinancement de la dette conformément au tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M 57.

Page 54



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 commune de Sarrola-Carcopino pour les exercices 2019 et suivants, en application des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières.

Le contrôle a été notifié par lettres du 8 janvier 2025 du président de la chambre au maire en fonctions, M. Alexandre Sarrola, ordonnateur depuis 2007, qui en a accusé réception le 15 janvier 2025. Le préfet de région, préfet de la Corse-du-Sud et le comptable public ont également été avisés de son ouverture par courriers de la même date, dont ils ont accusé réception le 13 janvier 2025.

L'entretien d'ouverture prévu par les normes professionnelles des juridictions financières a été réalisé le 28 janvier 2025 avec M. Alexandre Sarrola, en présence de la direction générale des services de la commune.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 9 septembre 2025 avec le maire.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré par la chambre le 30 septembre 2025, a été adressé le 14 octobre 2025 à M. Alexandre Sarrola, maire de Sarrola-Carcopino, qui en a accusé réception le même jour. Des extraits ont également été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir analysé les réponses reçues, la chambre a arrêté, le 9 décembre 2025, 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 16 mars 2026 à M. Alexandre Sarrola, qui en a accusé réception le 16 mars 2026. La réponse de M. Alexandre Sarrola est parvenue à la chambre le 16 avril 2026 et est jointe au présent rapport.

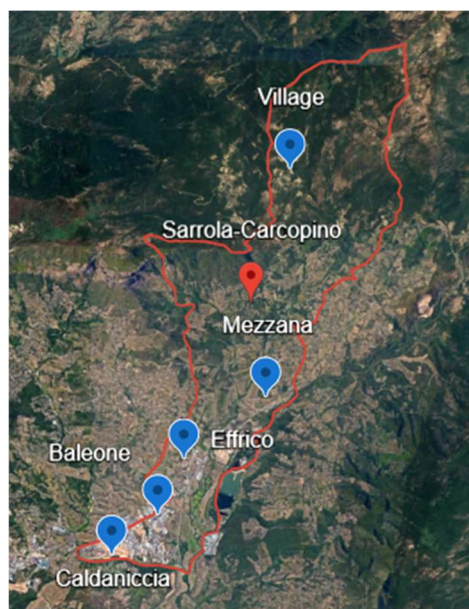


1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Sarrola-Carcopino est située au nord-ouest d'Ajaccio, dans le département de la Corse-du-Sud, entre plaine et montagne¹. D'une superficie de 27 km², elle compte 3 278 habitants². Sa population a fortement augmenté en dix ans, de près de 60 % (+ 1 095 habitants), avec, en moyenne, plus de 100 habitants par an entre 2011 et 2022.

Le territoire communal se répartit en cinq pôles géographiques : le village historique hissé au nord de la ville, le quartier de Mezzana qui desservirait une future zone d'activité économique, celui d'Effrico où se concentre l'essentiel de l'offre en services publics et en logements (collectifs et individuels), celui de Baleone qui héberge la plus importante zone commerciale et artisanale de l'île, et enfin la Caldaniccia, la plus au sud, qui serait à réhabiliter.

Carte n° 1 : Vue d'ensemble de la commune de Sarrola-Carcopino



Source : Chambre régionale des comptes d'après Google Earth.

Sarrola-Carcopino est membre de la communauté d'agglomération du Pays Ajaccien (CAPA), un établissement public de coopération intercommunale créé en 2001. Celui-ci regroupe dix communes, dont la ville-centre (Ajaccio) et une ceinture périphérique de neuf communes rurales³. Au 1^{er} janvier 2024, il dénombrait 91 202 habitants.

¹ Source : Observatoire des territoires.

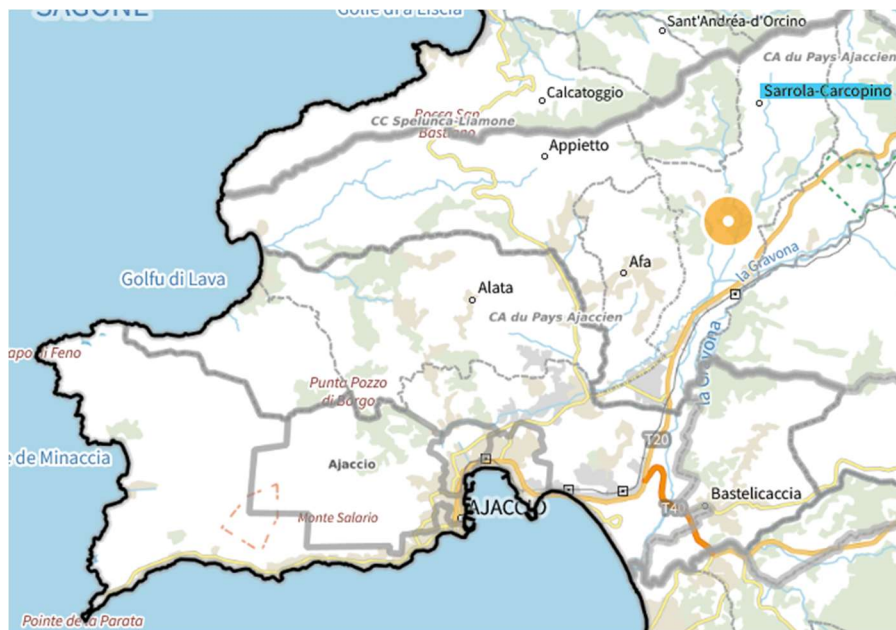
² Source : recensement INSEE au 1^{er} janvier 2025.

³ Afa, Alata, Appietto, Cuttoli-Corticchiato, Peri, Sarrola-Carcopino, Tavaco, Valle-di-Mezzana, Villanova.



La commune est membre de deux syndicats intercommunaux : le syndicat d'énergie de Corse-du-Sud, créé en 2010⁴, et le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de Mezzana, en activité depuis 1969⁵. Ce dernier est notamment chargé de la gestion d'un groupe scolaire (écoles maternelle et élémentaire)⁶ conjoint à ses quatre communes membres⁷ et implanté sur le territoire de Sarrola-Carcopino. Trois autres établissements scolaires y sont également domiciliés, dont un collège public et une école privée⁸ situés à Baleone, ainsi qu'un regroupement pédagogique intercommunal géré avec la commune de Valle-di-Mezzana comprenant des classes maternelles et élémentaires.

Carte n° 2 : Situation géographique de la commune de Sarrola-Carcopino



Source : Geoportail.

Même si elle représente moins de 4 % de la population de la CAPA, Sarrola-Carcopino en est la quatrième commune la plus peuplée⁹. Sa densité est de 121 habitants au km²¹⁰, bien au-dessus de la moyenne régionale (40 habitants au km²). Elle est assez jeune puisque 59 % des habitants ont un âge compris entre 20 et 64 ans. La catégorie des 30 à 44 ans y est la plus représentée (23 %), suivie par celle des 45 à 59 ans (22 %).

⁴ Quatre de ses conseillers municipaux (suppléés par quatre autres) y siègent, élus par délibération du 19 juin 2020 en vertu de l'article L. 5212-16 du CGCT.

⁵ Créé par arrêté préfectoral du 17 avril 1969. Deux conseillers municipaux ont été désignés pour siéger, à titre bénévole, au sein du conseil d'administration sur le fondement des articles L. 5211-7, L. 5211-8 et L. 5212-7 du CGCT par délibérations du 23 mai 2020 et du 9 septembre 2024.

⁶ Arrêté préfectoral du 18 août 2005 modifiant l'arrêté préfectoral du 17 avril 1969.

⁷ Cuttoli-Corticchiato, Peri, Sarrola-Carcopino, Tavaco.

⁸ Gérée par l'association « Scola Corsa ».

⁹ Derrière Ajaccio (73 822), Alata (3 587) et Afa (3 336).

¹⁰ Elle s'établissait à 78 habitants au km² en 2010. Elle a donc été multipliée par 1,6 en dix ans.



Le parc de logements¹¹ est composé en majorité de résidences principales soit 82 % (contre 60 % en Corse), dont 53 % sont des propriétaires occupants. Il compte aussi 11 % de logements vacants (contre 3 % en Corse) et 21 % de logements sociaux¹². En 2024, la commune a été classée en zone géographique « A bis »¹³, considérée parmi les plus tendues du marché immobilier, afin de favoriser l'investissement locatif et l'accession à la propriété privée par l'octroi d'aides financières aux ménages résidents.

Outre son accroissement démographique (+5 % par an), Sarrola-Carcopino est en plein essor économique¹⁴. Elle concentre 8 % des emplois de la CAPA en 2020 (soit 3 600 emplois). Elle fait ainsi figure de second pôle d'activité, après Ajaccio. L'emploi a progressé de 5 % ces dix dernières années. Le secteur du commerce, des transports et des services divers est le plus implanté (71 %). La commune héberge entre autres l'Atrium, le plus grand centre commercial de l'île, d'une superficie de 55 000 m², inauguré fin 2017 à Baleone.

Le taux d'activité est au-dessus de la moyenne régionale (81 % contre 73 %) tandis que le taux de chômage (9 %) est inférieur à cette moyenne (10 %). Le taux de pauvreté est quant à lui situé dans la moyenne nationale (14 %)¹⁵.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2025, la commune de Sarrola-Carcopino comptait 3 278 habitants. Sa population a augmenté de près de 60 % en l'espace de dix ans.

En tant que commune membre de la communauté d'agglomération du Pays Ajaccien, elle a profité de son dynamisme démographique et économique, grâce à l'implantation locale d'une zone commerciale et artisanale attractive. Elle est aussi membre de deux syndicats intercommunaux.

La commune fait figure de second pôle d'activité de la zone, après Ajaccio. Elle présente un potentiel de périurbanisation en concentrant 8 % des emplois de l'intercommunalité en 2020, et une préférence des ménages à y élire leur résidence principale. Face à la crise du logement qu'elle subit, elle a été placée en zone de tension en 2024.

¹¹ Soit 1 691 logements implantés sur le territoire communal en 2021.

¹² Soit 357 logements sociaux. Au 1^{er} janvier 2024, la Corse-du-Sud comptait 6 858 logements sociaux dont 5 328 implantés sur le territoire de la CAPA. Source : DREAL Corse.

¹³ Article D. 304-1 du CCH et article 18-0 bis C du CGI.

¹⁴ Source : « *la Capa : une situation stratégique pour une influence qui dépasse l'intercommunalité* », Insee Analyses Corse, n° 52, mai 2024.

¹⁵ Alors que celui de la Corse est supérieur à la moyenne nationale (18 %).



2 GOUVERNANCE ET ADMINISTRATION COMMUNALE

2.1 Une gouvernance à améliorer

2.1.1 Le fonctionnement du conseil municipal et des commissions

Conformément à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal est composé de 23 membres. Il s'est fréquemment réuni, plus de quatre fois par an, voire jusqu'à une dizaine de fois par an entre 2022 et 2024, soit à un rythme supérieur à celui fixé à l'article L. 2121-7 du CGCT.

Les commissions obligatoires, à savoir la commission d'appel d'offres (CAO)¹⁶ et la commission communale d'impôts directs (CCID)¹⁷, se sont peu rassemblées, respectivement quatre fois et une fois entre 2022 et 2024.

La commune a également instauré trois commissions facultatives¹⁸, présidées de plein droit par le maire : « Administration générale et finances » ; « Aménagement du territoire et travaux » ; « Sociale, éducative, culturelle et sportive ». Si la première s'est réunie une à deux fois par an, les deux autres ne l'ont jamais été, sauf en formation « inter-commissions » à partir de 2022, non prévue au règlement intérieur. Par ailleurs, leur composition aurait dû être modifiée suite à la démission d'un conseiller municipal en 2022.

Tableau n° 1 : Nombre de réunions du conseil municipal et des commissions obligatoires et facultatives entre 2019 et 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Conseil municipal	5	7	8	11	9	10
Commissions obligatoires	0	0	0	2	2	1
Dont CAO	0	0	0	1	2	1
Dont CCID	0	0	0	1	0	0
Commissions facultatives	0	1	2	2	3	4
Dont « administration générale et finances »	0	1	2	1	2	1
Dont « aménagement du territoire et travaux »	0	0	0	0	0	0
Dont « sociale, éducative, culturelle et sportive »	0	0	0	0	0	0
Dont en formation inter-commissions	0	0	0	1	1	3

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données renseignées par la commune.

¹⁶ Installée par délibération du 23 mai 2020 sur le fondement de l'article L. 1411-5-II-b du CGCT.

¹⁷ Créé par délibération du 17 juillet 2020 sur le fondement de l'article 1650 du CGI. A la même date, le conseil municipal a également désigné deux commissaires titulaires (et deux suppléants) au sein de la CCID.

¹⁸ Article L. 2121-22 du CGCT.



Le rôle consultatif des commissions thématiques appelle donc à être renforcé pour davantage les décisions municipales. A cette fin, la direction générale des services a élaboré une note, en septembre 2024, qui propose une révision de l'organisation et le fonctionnement des instances du conseil municipal. Notamment, un effort a été entrepris pour améliorer le rôle de l'exécutif dans la préparation des dossiers à présenter au conseil municipal. Désormais, le maire réunit hebdomadairement ses six adjoints au sein d'un comité de direction, chargé de l'assister politiquement dans la gestion des affaires communales avant la tenue des assemblées plénières.

Pour prendre en compte ces évolutions, la chambre invite la commune à mettre à jour son règlement intérieur, qu'elle n'a jamais actualisé depuis son adoption en 2020¹⁹.

2.1.2 Des mesures de mise en conformité à prendre concernant les décisions prises

2.1.2.1 Des obligations en matière de délégation et de subdélégation à respecter

Par délibération du 23 mai 2020, le conseil municipal a fixé le nombre des adjoints au maire à six²⁰, soit 30 % de son effectif total conformément aux dispositions des articles L. 2122-1 et L. 2122-2 du CGCT. Chacun a reçu délégation de fonction du maire, conformément à l'article L. 2122-18 du même code²¹.

Sur le fondement de l'article L. 2122-22 du CGCT, le maire a reçu 21 délégations de pouvoir²² du conseil municipal. En contrepartie, il est tenu d'en rendre compte aux élus à chacune des réunions obligatoires dudit conseil, conformément à l'article L. 2122-23 du CGCT. Pourtant, aucune décision prise sur délégation n'a été communiquée entre 2019 et 2024 à l'assemblée délibérante, en méconnaissance de l'obligation précitée.

Rappel du droit n° 1 : Rendre compte, à chaque réunion obligatoire du conseil municipal, des décisions prises sur le fondement de la délégation de pouvoir consentie au maire par l'assemblée délibérante, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

¹⁹ Article L. 2121-8 du CGCT.

²⁰ Élus au scrutin secret en vertu de l'article L. 2122-4 du CGCT, le même jour.

²¹ Dans les domaines suivants : qualité et cadre de vie, entretien des espaces verts et des espaces publics, affaires courantes ; vie scolaire, périscolaire et sociale ; travaux du village, valorisation du patrimoine et programmation événementielle ; aménagement du territoire et des travaux ; finances ; sport, vie associative et culturelle.

²² Délibération du 23 mai 2020 complétée par une délibération du 4 décembre 2020.



Le maire a subdélégué son pouvoir de signature au directeur général des services, ~~ment~~ pour les actes d'engagement d'un montant inférieur à 1 000 € TTC et les actes d'exécution des marchés. Or la chambre rappelle que, si l'article L. 2122-19 du CGCT donne la faculté au maire de prendre des arrêtés de délégation de signature à ses agents, il ne peut le faire, s'agissant des délégations des attributions du conseil municipal, que si ce dernier le lui autorise expressément²³, ce qui ne ressort pas de la délibération du 23 mai 2020. Il appartient donc au maire de régulariser la situation en sollicitant l'autorisation auprès du conseil municipal.

Deux autres points nécessiteraient également d'être régularisés : d'une part, le maire n'a pas actualisé la subdélégation consentie au coordinateur du pôle technique, alors qu'elle est antérieure au renouvellement du conseil municipal en 2020 et donc caduque. Par ailleurs, elle est infondée puisqu'elle porte sur un marché à bons de commande - relatif à l'achat de matériels et équipements professionnels - inexistant. D'autre part, le maire n'a pas tiré les conséquences de la création d'une direction générale des services en 2024. Il a, ainsi, maintenu, au bénéfice du responsable des finances, sa délégation de viser les actes administratifs par voie électronique en sa qualité de secrétaire général de mairie, alors que l'intéressé n'exerce plus ces fonctions.

2.1.2.2 Des obligations d'information du public à respecter

En application des dispositions de l'article L. 2131-1 du CGCT, la commune publie les délibérations du conseil municipal sur son site internet et procède à un affichage en mairie. En revanche, elle ne respecte pas l'ensemble des mesures de publicité qui lui incombent de mettre en œuvre.

L'article L. 2121-15 du CGCT dispose qu'« au début de chacune de ses séances, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire (...). Le procès-verbal de chaque séance, rédigé par le ou les secrétaires, est arrêté au commencement de la séance suivante, et signé par le maire et le ou les secrétaires (...). Dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, le procès-verbal est publié... ».

Le procès-verbal a pour objet d'établir et de conserver les faits et décisions des séances du conseil municipal. Il contient la date et l'heure de la réunion, les noms du président, des membres du conseil municipal présents ou représentés et du ou des secrétaires de séance, le quorum, l'ordre du jour de la séance, les délibérations adoptées et les rapports au vu desquels elles ont été adoptées, le nom des votants et le sens de leur vote, ainsi que la teneur des discussions au cours de la séance. Il est publié sous forme électronique. Un exemplaire papier est aussi mis à la disposition du public.

Si le conseil municipal nomme bien un secrétaire au début de chacune de ses séances, aucun procès-verbal n'a été pour autant établi, ni approuvé alors qu'il constitue un document essentiel d'information du public. Ce faisant, le conseil municipal ne respecte pas complètement son obligation légale d'informer le public. Aussi, il empêche l'exercice d'un droit à communication prévu à l'article L. 2121-26 du CGCT.

²³ Réponse ministérielle, JO Sénat, 14 mai 2015, n° 12656, p. 1141.



Art. 2 du droit n° 2 : Établir le procès-verbal de chacune des séances du conseil municipal et procéder à sa publication, conformément à l'article L. 2121-15 du code général des collectivités territoriales.

2.1.3 Une démarche contre les risques d'atteinte à la probité à mener

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 (et son décret d'application n°2014-90 du 31 janvier 2014) relative à la transparence de la vie publique dispose que les personnes titulaires d'un mandat électif local, ainsi que celles chargées d'une mission de service public, doivent veiller à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Aux termes de l'article 2 de cette loi, constitue un conflit d'intérêts « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

La commune ne s'est pas suffisamment saisie des questions et des cas de conflits d'intérêts au sein de son organe délibérant, ni de son administration.

En vertu de l'article L. 2121-7 du CGCT, dès son élection, le maire est tenu de donner lecture de la charte de l'élu local²⁴ lors de la première réunion du conseil municipal et d'en remettre une copie à chacun de ses membres²⁵. En l'espèce, il ne ressort d'aucune délibération du conseil municipal que ses membres en aient été destinataires, alors qu'elle vise à leur faire connaître leurs obligations déontologiques.

²⁴ Instaurée par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 à l'article L. 1111-1-1 du CGCT.

²⁵ A laquelle est adjointe une copie des dispositions relatives à l'exercice des mandats municipaux régies aux articles L. 2123-1 à L. 2123-35 du CGCT.



Le conseil municipal n'a pas non plus désigné de référént déontologue en vertu de le R. 1111-1-A du CGCT²⁶ privant ainsi ses membres du bénéfice de conseils avisés sur le respect de la charte de l' élu local. L'administration territoriale n'a pas davantage sensibilisé ses agents à la possibilité qui leur est offerte de consulter le référént déontologue²⁷ du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de la Corse-du-Sud, tel qu'il est prévu à l'article L. 124-2 du code général de la fonction publique (CGFP). En outre, elle n'a pas veillé à introduire de dispositifs de prévention des conflits d'intérêts, pourtant recommandés par l'Agence française anticorruption (AFA), permettant de garantir le respect de l'article L. 121-4 du code précité, malgré les cas dont elle a parfaitement eu connaissance. De plus, en contravention de l'article L. 123-7 du même code, le maire n'a pas explicitement autorisé l'ensemble des agents concernés par un cumul d'activités à l'exercer. Seul un agent s'y est conformé au cours de la période sous revue²⁸.

En réponse aux observations provisoires, le maire fait valoir que les informations ont été transmises aux membres du conseil municipal. Il précise que la charte de l' élu local et la brochure « *le statut de l' élu(e) local(e)* » leur ont été communiquées en séance du 23 mai 2020. Il appartient au maire de le retracer explicitement dans les délibérations.

La chambre rappelle qu'une démarche de maîtrise des risques d'atteinte à la probité participe d'une meilleure protection des élus et des agents, tout comme elle garantit l'intégrité des instances locales dans des domaines sensibles tels que l'achat public ou les ressources humaines²⁹. Dans le cas présent, la commune connaît des situations présentant un risque de conflit d'intérêts qui auraient mérité d'être examinées sur le plan déontologique, telles que le recrutement de membres du cercle familial d'élus au sein des services, la conclusion de contrats (dont des marchés publics) avec d'anciens agents municipaux ou des membres de leur famille.

Malgré l'antériorité de certaines situations problématiques, ce n'est qu'en 2025, que la commune a enclenché un travail pour se prémunir des risques d'atteinte à la probité, après avoir réalisé un test d'auto-évaluation proposé par l'AFA (fin 2024). Elle a aussi indiqué que trois de ses agents avaient suivi le module « la déontologie des fonctionnaires et contractuels » dispensé par le centre national de la fonction publique territoriale en avril 2025. De même, une note relative aux cumuls d'activités, assortie d'un formulaire de demande d'autorisation à remplir, a été adressée à l'ensemble des agents en juillet 2025. Enfin, un projet de charte déontologique en matière d'achat public est en cours de rédaction.

Dans sa réponse, le maire précise que les agents nommés à des emplois susceptibles de présenter un risque de conflit d'intérêts ont quant à eux été destinataires d'un formulaire spécifiquement dédié à cette thématique, courant septembre 2025.

²⁶ Article introduit par décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 fixant les modalités de désignation du référént déontologue de l' élu local, pris en application de l'article 218 de la loi « 3DS » du 21 février 2022.

²⁷ Le rôle du référént déontologue a été introduit à l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1893 portant droits et obligations des fonctionnaires dite « loi Le Pors » modifiée par la loi n° 201-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Les modalités et critères de sa désignation sont désormais codifiées aux articles R. 124-1 et suivants du CGFP en vertu du décret n° 2024-1038 du 6 novembre 2024 relatif aux dispositions réglementaires des livres I^{er} et II du code général de la fonction publique.

²⁸ L'agent a formulé une première demande de cumul d'activité en 2023, accordée par son supérieur hiérarchique et renouvelée en 2025.

²⁹ Source : guide pratique à l'attention des élus du bloc communal de l'AFA édité en novembre 2024.



Ce plan d'action, initié tardivement par la commune, mériterait d'être renforcé afin de garantir le respect des règles déontologiques et de prévention contre les risques de conflits d'intérêts en veillant à mieux se conformer aux obligations législatives et réglementaires.

Rappel du droit n° 3 : Mener une démarche de prévention des risques d'atteinte à la probité des élus et des agents, en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

2.2 Une organisation administrative à consolider

2.2.1 Une structuration en cours

Au 31 décembre 2024, la commune dénombrait 31 équivalents temps plein (ETP)³⁰, soit 5 ETP de plus qu'en 2019, dont 81 % étaient des agents titulaires (25 ETP) et 19 % des agents non titulaires (6 ETP) recrutés en contrats à durée déterminée. A la même date, 87 % du personnel municipal était de catégorie C (27 ETP).

Plusieurs mesures de gestion des ressources humaines ont été adoptées au cours de la période. En 2021, la commune a validé le règlement intérieur de son personnel communal³¹. En 2022, le conseil municipal a approuvé les lignes directrices de gestion arrêtées par le maire, dans lesquelles figurent une stratégie pluriannuelle de pilotage de la ressource humaine 2022-2026 et un plan d'action décliné en sept domaines professionnels³² et 45 mesures à appliquer. D'après la commune, 70 % d'entre elles auraient été réalisées à ce jour (32 actions). Sur les 13 actions restantes, sept seraient en cours d'exécution, 4 en attente d'être mises en œuvre et deux ont été déclarées sans objet.

L'organigramme des services a également connu plusieurs évolutions. En 2018, un pôle social, éducatif, culturel et sportif a été créé, comprenant 9 agents au 31 décembre 2024. En 2021, le pôle technique a été complété par la création d'un service de suivi des travaux publics et du patrimoine, composé d'un seul agent de catégorie C, auparavant affecté à la cellule de la commande publique. Enfin, en 2024, un emploi fonctionnel de directeur général des services a été créé³³.

³⁰ Hors collaborateur de cabinet.

³¹ Par délibération du 9 juillet 2021. Il est composé de cinq parties : organisation du travail ; dispositions relatives à la santé et la sécurité au travail ; utilisation des locaux, matériels, équipements et des véhicules ; les droits, les obligations et déontologie des agents publics ; entrée en vigueur et modification du présent règlement intérieur.

³² Organisation et conditions de travail ; recrutement et mobilité ; formation ; rémunération ; santé et sécurité ; maintien dans l'emploi et handicap ; égalité femmes-hommes.

³³ Par délibération du 25 janvier 2024, le conseil municipal a approuvé la création de deux emplois, un emploi permanent d'attaché territorial à temps complet et un emploi fonctionnel, permettant à l'administration territoriale de diversifier ses voies de recrutement.



Jusqu'alors, l'effectif communal ne comprenait qu'un seul agent de catégorie A³⁴, tant l'emploi de secrétaire général de mairie depuis 1988, et un agent de catégorie B. Le taux d'encadrement de la commune était donc faible (de 7 % en 2022, il est désormais de 13 %). Comparativement, dans les 4 000 communes françaises d'effectifs comparables (compris entre 20 et 49 agents), le nombre d'agents de catégories A et B a représenté 17 % du personnel³⁵. De même, la commune a reconnu que son niveau d'encadrement avait manqué de polyvalence sur des fonctions stratégiques telle que la commande publique (cf. *infra*), ce qui explique la décision du conseil municipal de renforcer le niveau décisionnel par la création d'une direction générale des services chargée de remplacer le secrétariat de mairie à compter du 1^{er} septembre 2024³⁶. Toutefois, il n'en a pas été tiré toutes les conséquences administratives puisque l'emploi de secrétaire général de mairie a été maintenu, entraînant *de facto* un cumul des fonctions en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-19-1 du CGCT qui le prohibe. Il doit donc y être mis un terme en délibérant sur la suppression de cet emploi.

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

La commune ne dispose quasiment d'aucune procédure écrite permettant d'encadrer les différents domaines de son activité, notamment la commande publique, les finances et dans une moindre mesure ses ressources humaines.

Elle ne s'est pas munie d'une politique de contrôle interne à la fois pilotée et formalisée. Pour rappel, le contrôle interne est un ensemble de dispositifs qui, combinés entre eux, donnent l'assurance de maîtriser les risques susceptibles d'affecter le bon fonctionnement interne³⁷. Cela peut notamment se traduire par un pilotage de l'activité, la définition claire des responsabilités et des pouvoirs, ainsi que par des procédures formalisées et diffusées à l'ensemble des services concernés.

Au cas d'espèce, si des contrôles sont effectués en finances, en ressources humaines ou en commande publique, les procédures appliquées ne sont pas documentées. Aucune traçabilité des contrôles, ni de leurs résultats n'est assurée pour les exploiter aux fins d'en tirer des enseignements utiles pour améliorer la gestion courante et renforcer sa sécurité.

En l'absence de tels outils, des manquements avérés en matière de contrôle interne ont généré des situations à risque pour la commune, comme l'illustrent les carences relevées par la chambre en matière de commande publique (partie 3).

Fin 2024, la direction générale des services a instauré un comité de management, destiné à fluidifier ses échanges avec le service « finances et affaires générales », qui associe également le collaborateur de cabinet du maire et l'agent technique en charge du suivi des travaux publics et de la gestion du patrimoine communal.

³⁴ Catégorie A : fonctions de conception et d'encadrement ; catégorie B : fonctions de rédaction et d'encadrement intermédiaire ; catégorie C : fonctions d'exécution.

³⁵ Source : DGCL, la fonction publique territoriale 2022.

³⁶ Sur le fondement de l'article L. 412-6 du CGFP.

³⁷ Le contrôle interne, au sens de la Cour des comptes, est un ensemble permanent de dispositifs par lequel la collectivité organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle, à supprimer les risques d'erreur et de manipulation sur les données ou des résultats et plus généralement à assurer la qualité des services.



La chambre encourage la commune à s'appuyer sur ce comité pour mettre en place, chaque domaine, une procédure écrite afin de faciliter, normaliser, sécuriser les échanges d'informations au sein des services et entre les différents pôles communaux.

2.2.3 L'absence de contrôle du temps de travail

2.2.3.1 Une réglementation du temps de travail à parfaire

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale impose une durée de travail effectif annuelle de 1 607 heures³⁸. Cette obligation légale a été rappelée à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Les collectivités disposaient d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, soit jusqu'en mars 2021, pour définir les règles relatives au temps de travail et les mettre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2022³⁹.

En l'espèce, c'est le 9 juillet 2021 que le conseil municipal a adopté le règlement intérieur du personnel pour la période 2020-2026. Son article 2 fixe la durée annuelle de temps de travail à 1 607 heures (35 heures hebdomadaires), comprenant une journée de solidarité de sept heures non rémunérées, qui n'a cependant pas été déterminée selon les modalités prévues aux articles L. 621-10 et L. 621-11 du CGFP. Le conseil municipal doit donc délibérer sur sa mise en place, conformément à la loi.

L'article 4 du même règlement détermine les horaires de travail qui sont également précisés dans la fiche de poste de chaque agent. Le personnel administratif réalise des permanences d'ouverture au public d'une durée quotidienne de quatre à huit heures⁴⁰. S'agissant du personnel technique, des journées contiguës de sept heures sont effectuées, de 7 heures le matin jusqu'à 14 heures l'après-midi. En période estivale, la journée de travail des agents de voirie est décalée d'une heure, soit de 6 heures le matin jusqu'à 13 heures l'après-midi. En revanche, la chambre constate que la commune ne mentionne pas le temps de travail réalisé par les agents affectés à la gestion scolaire et périscolaire, alors que celui-ci est actuellement réparti sur l'année scolaire qui comprend 36 semaines, en application des articles L. 521-1 et suivants du code de l'éducation. Dans les faits, leur cycle de travail, non prévu par le règlement intérieur, déroge donc aux 35 heures hebdomadaires alors qu'ils sont rémunérés sur la base d'un temps de travail à temps complet de 1 607 heures par an.

³⁸ Article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

³⁹ Cette durée légale annuelle peut être réduite, après consultation du comité technique, lorsque les missions et les cycles de travail imposent des sujétions particulières, en application de l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. En l'espèce, la commune ne l'a pas prévue.

⁴⁰ De 8 heures à 16 heures les lundis, mardis et jeudis, de 8 heures à 12 heures les mercredis et de 8 heures à 15 heures les vendredis.



La chambre rappelle à la commune la nécessité de délibérer sur la durée du temps de travail des agents exerçant leurs missions dans le champ scolaire et périscolaire et de déterminer, après avis du comité social territorial, le cycle de travail qui leur est applicable, celui-ci différant selon la période d'activité (scolaire/vacances scolaires).

A cette occasion, la commune devra délibérer sur les cycles de travail hebdomadaires de tous les agents, ainsi que sur la journée de solidarité.

Rappel du droit n° 4 : Délibérer sur les cycles de travail hebdomadaires des agents communaux et fixer la journée de solidarité conformément aux articles L. 611-1 et L. 611-2 du code général de la fonction publique.

2.2.3.2 Une gestion des heures supplémentaires à régulariser

A l'article 7 de son règlement intérieur, la commune prévoit que l'application des heures supplémentaires ne peut excéder 25 heures par mois pour un agent à temps complet⁴¹, en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. A ce titre, les agents⁴² perçoivent des indemnités pour les heures de travail supplémentaires effectuées (IHTS)⁴³. Le décret précise que l'indemnité est réservée aux agents de catégorie B et C. Son versement est subordonné à la mise en œuvre d'un contrôle automatisé lorsque l'effectif bénéficiaire est supérieur à 10 agents.

En l'espèce, la collectivité n'a pas respecté les dispositions réglementaires précitées. D'une part, les IHTS sont versées aux agents administratifs et techniques sur simple déclaration, sans contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. D'autre part, un agent de catégorie A a perçu des indemnités, jusqu'en 2024, sans y être éligible.

Certains agents ont bénéficié du versement d'IHTS au-delà du contingent mensuel de 25 heures, et ce dans des proportions importantes afin de les indemniser de leur participation à l'organisation des élections, au recensement de la population ou à la création d'un centre de vaccination. Des contingents allant jusqu'à 147 heures supplémentaires ont ainsi été déclarés pour les agents recenseurs, correspondant à une moyenne allant de 33 à 52 heures supplémentaires par mois durant six mois. La chambre rappelle que si des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision de l'autorité territoriale sous réserve de respecter les garanties minimales du travail, précisées à l'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

⁴¹ Ce contingent est proratisé en fonction de la quotité de travail réalisée par un agent à temps non complet.

⁴² Titulaires ou non titulaires.

⁴³ Délibération du 17 mai 2002.



Nonobstant les circonstances exceptionnelles précitées qui ont conduit à dépasser le contingent mensuel légal, le volume important d'heures supplémentaires déclarées par les agents devrait questionner la commune sur l'adéquation d'un cycle de travail de 35 heures hebdomadaires par rapport aux heures réelles qu'ils effectuent. Par ailleurs, certains d'entre eux ont été régulièrement indemnisés pour un volume mensuel identique, allant de 14 à 25 heures supplémentaires déclarées par mois, ce qui pourrait, compte tenu de leur fréquence et de leur aspect forfaitaire, s'apparenter à un complément de rémunération.

Partant, la commune est tenue de régulariser la gestion des heures supplémentaires notamment en établissant un contrôle automatisé des heures effectuées.

Rappel du droit n° 5 : Mettre en œuvre un contrôle automatisé du temps de travail ou, à défaut, un décompte déclaratif contrôlable, permettant de vérifier l'effectivité des heures supplémentaires avant leur récupération ou leur indemnisation, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Tableau n° 2 : Nombre des heures supplémentaires déclarées et indemnisées en fonction des agents bénéficiaires entre 2019 et 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total général
Nombre d'agents bénéficiaires	18	23	23	23	23	30	
Dont de catégories B et C	18	22	22	22	22	29	
Dont de catégorie A	0	1	1	1	1	1	
Nombre d'heures déclarées	1 780	2 279	1 442	1 735	1 359	1 886,8	10 481,8
Nombre d'heures > à 25h mensuelles	56,5	600,5	0	135,25	35	1	828
Part des heures > à 25h mensuelles	3 %	26 %	0 %	8 %	3 %	0 %	8 %
Nombre d'heures indemnisées	1 780	2 279	1 442	1 735	1 359	1 886,8	10 481,8
Agents de catégories B et C	1 780	2 254	1 187	1 536	1 115	1 726	9 597
Agent de catégorie A	0	25	255	199	245	161	885
Montant total des IHTS €	27 727	38 494	29 978	40 337	30 350	45 928	212 814
Agents de catégories B et C	27 727	37 464	21 793	33 415	21 673	37 579	179 651
Agent de catégorie A	0	1 031	8 185	6 922	8 677	8 348	33 162

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

2.3 L'exercice de certaines compétences à renforcer

Ayant transféré une partie de ses compétences à la communauté d'agglomération du Pays Ajaccien (CAPA), la commune exerce désormais, à titre principal, ses compétences dans le domaine de l'urbanisme, du scolaire et du périscolaire. Elle propose en outre un accompagnement administratif à travers son pôle social, culturel, éducatif, sportif et associatif.



2.3.1 La planification urbaine et les autorisations d'urbanisme

2.3.1.1 L'adoption retardée d'un plan local d'urbanisme

La commune s'est opposée au transfert de sa compétence en matière de planification urbaine⁴⁴. Actuellement, son territoire est couvert par une carte communale en vigueur depuis 2005⁴⁵ et incompatible avec le PADDUC⁴⁶, faute d'avoir été révisée conformément à l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme. A cet égard, la commune s'était engagée une première fois dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU), qu'elle a abandonné au stade du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) en 2006⁴⁷.

Ce n'est que 15 ans après qu'elle en a relancé son élaboration en concluant un marché avec un cabinet d'études en août 2021 (39 450 € HT), chargé de l'accompagner dans la réalisation de ses documents d'urbanisme. Pour autant, les concertations publiques, rendues obligatoires par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, n'ont pu se tenir qu'en septembre 2024, conduisant à établir un diagnostic territorial⁴⁸ dans la foulée. Les orientations générales du projet de PADD ont été débattues une première fois en novembre 2024 puis une seconde fois en avril 2025, suite aux modifications substantielles apportées par les avis des personnes publiques associées⁴⁹. En juillet 2025, le conseil municipal a arrêté son projet de PLU soumis à de nouvelles consultations publiques.

Au vu des retards pris, l'adoption définitive du PLU serait envisagée au plus tôt au quatrième trimestre 2026. Alors que sa mise en œuvre représente un enjeu stratégique au regard du développement de la commune et que des projets structurants sont prévus sur le territoire dans les prochaines années (groupe scolaire, crèche communale, centre de tri et de valorisation des déchets), elle a fait le choix de s'abstenir d'exercer le droit à surseoir à statuer, dont elle bénéficie sur le fondement de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme. De fait, elle continue à recevoir des demandes d'autorisation sur la base des prescriptions de sa carte communale, lesquelles sont aujourd'hui plus permissives que son futur PLU.

En novembre 2024, le conseil municipal a aussi adopté la création d'une zone d'aménagement différée (ZAD)⁵⁰, approuvée par le préfet en juin 2025, et d'une zone agricole protégée (ZAP)⁵¹, dont l'enquête publique devait se tenir en décembre 2025. Ces documents de planification, soumis à l'approbation du représentant de l'État dans le département, seront annexés au PLU.

⁴⁴ Suite à la constitution d'une minorité de blocage au transfert de la compétence vers la CAPA qui a été acté par délibération du conseil communautaire le 22 décembre 2021.

⁴⁵ Article L. 160-1 du code de l'urbanisme.

⁴⁶ Plan d'aménagement et de développement durable de Corse, adopté en 2015 par l'Assemblée de Corse.

⁴⁷ Délibération du 16 décembre 2022.

⁴⁸ En application de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme.

⁴⁹ Délibération du 14 avril 2025.

⁵⁰ Selon les dispositions prévues aux articles L. 212-1 et R. 212-1 du code de l'urbanisme. D'une superficie de 421 hectares, la ZAD s'étendrait de Mezzana à Baleone. La commune pourrait y exercer un droit de préemption pendant une durée de six ans renouvelables.

⁵¹ Articles L. 112-2 et R. 112-1-4 du code rural et de la pêche maritime. Créées par la loi d'orientation agricole en 1999, les zones agricoles protégées sont des servitudes d'utilité publique permettant le classement d'espaces agricoles pour les préserver de l'urbanisation et de la spéculation foncière.



2.3.1.2 Des recours fréquemment formés par l'État contre les autorisations d'urbanisme

Au 1^{er} janvier 2021, la commune a adhéré au service instructeur de la CAPA, à qui elle verse une participation de 40 000 € par an⁵². L'intercommunalité est chargée d'instruire les demandes d'autorisation d'urbanisme de la commune et de formuler des propositions d'arrêtés soumis au maire, qui conserve son pouvoir discrétionnaire de signature.

A titre d'exemple, 172 demandes de permis de construire ont été déposées entre 2019 et 2025⁵³. Parmi elles, 130 ont fait l'objet d'une autorisation explicite et une par voie tacite⁵⁴. Sur les 31 propositions de refus du service instructeur, 20 ont été signées par le maire tandis que les 11 autres ne l'ont pas été. Ces pratiques ont conduit à autoriser implicitement des permis de construire alors qu'ils n'étaient pas conformes à la réglementation.

Le représentant de l'État a formé plus d'une soixantaine de recours gracieux entre 2019 et 2024. Un tiers d'entre eux (33 %) a donné lieu à une réponse de la commune. Seulement 9 % des actes litigieux ont été retirés par le maire. Au cours de la période, 25 déférés préfectoraux ont été formés devant le tribunal administratif de Bastia contre des actes d'urbanisme contraires à la carte communale, au PADDUC, à la loi du 9 janvier 1985 dite « loi Montagne », ou parce qu'ils avaient été consentis hors zones constructibles. En 2025, la commune était ainsi partie prenante, en qualité de défendeur, dans six contentieux formés sur recours du représentant de l'État et deux sur requête individuelle⁵⁵.

Tableau n° 3 : Nombre d'actes autorisés par la commune ayant entraîné l'intervention du représentant de l'État entre 2019 et 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total général
Nombre de recours gracieux formés	6	9	11	11	23	6	66
Nombre de retraits suite à un recours gracieux	1	1	1	1	0	2	6
Nombre de déférés préfectoraux	3	5	1	3	12	1	25

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données transmises par la préfecture de Corse.

2.3.2 Les compétences scolaires et périscolaires

Aux termes des articles L. 2321-2 du CGCT et L. 212-5 du code de l'éducation, l'établissement des écoles publiques constitue une dépense obligatoire pour la commune⁵⁶.

⁵² Convention de fonctionnement du service commun d'instruction des autorisations et actes d'urbanisme effective au 1^{er} janvier 2021.

⁵³ Cinq dossiers de demande de permis de construire étaient en cours d'instruction cette année-là. Cinq ont finalement été retirées ou annulées postérieurement à la décision du maire.

⁵⁴ Articles L. 424-2 et R. 424-1 du code de l'urbanisme.

⁵⁵ D'après les données communiquées par la commune lors de l'instruction.

⁵⁶ Elle doit assumer la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement des bâtiments scolaires dont elle est propriétaire.



En dehors du temps scolaire⁵⁷, elle a la faculté de prendre en charge des activités scolaires telles que la restauration, la garderie et le transport scolaire.

En l'espèce, la commune exerce ses compétences par le biais de son pôle social, culturel, éducatif, sportif et associatif, créé en 2018. Sur les 9 agents qui le compose, huit d'entre eux sont affectés au champ scolaire et périscolaire dont deux ont été mis à la disposition de la commune de Valle-di-Mezzana (538 habitants)⁵⁸ dans le cadre d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI). Créé dans les années 1980, il accueillait 80 élèves sarrolais et de Valle-di-Mezzana à la rentrée 2024-2025. Le neuvième agent est quant à lui chargé du suivi des inscriptions aux écoles publiques et en crèche⁵⁹.

2.3.2.1 Le contrôle de l'obligation scolaire non mis en œuvre

Le maire est tenu de veiller au respect de l'obligation scolaire, à savoir l'instruction obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans⁶⁰. À cette fin, il doit « dresser la liste de tous les enfants résidents (...) soumis à l'obligation scolaire »⁶¹. Elle est établie chaque année, au moment de la rentrée scolaire et mise à jour mensuellement. Elle précise les noms, prénoms, date et lieu de naissance de l'enfant ainsi que les noms, prénoms, domicile, profession des personnes qui en sont responsables⁶². Le maire a la faculté de mettre en place un traitement automatisé pour procéder à ce recensement et en améliorer le suivi. Cette liste, une fois établie, lui permet de faire connaître les manquements à l'obligation scolaire auprès du directeur académique des services de l'éducation nationale⁶³.

En l'espèce, la méthode de recensement choisie ne permet pas de disposer de la liste complète et définitive des enfants scolarisés, en particulier à l'école publique du SIVOM de Mezzana, par manque de fluidité dans l'échange d'informations avec la direction de l'établissement alors que celui-ci accueille l'effectif scolaire le plus important de la commune (226 élèves sarrolais à la rentrée 2024-2025). Cette dernière n'effectue pas davantage un travail prospectif sur la base des informations qu'elle tient de l'état civil ou au vu des évolutions démographiques (ex : la construction de nouveaux logements). Faute d'outils de suivi et de prospective des effectifs scolaires, elle n'est donc pas en mesure d'identifier précisément les enfants soumis à l'obligation scolaire et, partant, de disposer d'une connaissance suffisante des populations scolarisées sur son territoire et dans les communes alentour, et ce alors même qu'elle porte un projet de construction de groupe scolaire.

La chambre l'invite à développer des outils adaptés afin de pouvoir exercer son obligation de contrôle scolaire, tout particulièrement dans le cadre de son projet de groupe scolaire pour lequel elle ne détient aucune donnée démographique exhaustive.

⁵⁷ L'article D. 521-10 du code de l'éducation fixe la semaine scolaire du lundi au vendredi et le mercredi matin. Elle comporte 24 heures d'enseignement réparties en neuf-demi-journées. En dehors de ces heures de scolarité, le temps périscolaire est situé : le matin avant l'entrée en classe, sur la pause méridienne d'une durée minimale d'une heure et demie, l'après-midi après la sortie de classe.

⁵⁸ Source : recensement INSEE au 1^{er} janvier 2025.

⁵⁹ Dans le cadre du marché de location de berceaux auprès d'un prestataire privé.

⁶⁰ Articles L. 131-1 du code de l'éducation.

⁶¹ Aux termes de l'article L. 131-6 du code de l'éducation.

⁶² Article R. 131-3 du code de l'éducation.

⁶³ Article R. 131-4 du code de l'éducation.



2.3.2.2 Le manque de suivi financier des frais de scolarisation

En application du 1^{er} alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, la commune verse des contributions financières aux communes accueillant des élèves sarrolais dans leurs établissements d'enseignement public. De même, elle participe financièrement aux établissements d'enseignement privé sous contrat d'association avec l'État en vertu du 4^{ème} alinéa de l'article L. 442-5 du code de l'éducation. L'ensemble de ces contributions a représenté une charge totale cumulée de près de 5,8 M€ sur la période.

Tableau n° 4 : Contributions financières versées par la commune de Sarrola-Carcopino entre 2019 et 2024 en euro

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total cumulé
Forfait communal versé aux écoles publiques	908 503	789 070	1 019 061	959 008	1 008 992	1 010 329	5 694 963
Dont commune d'Ajaccio	92 715	13 171	90 564	74 603	65 104	69 647	405 804
Dont commune d'Alata	0	0	690	1 395	0	567	2 652
Dont commune d'Appietto	3 200	0	6 400	4 800	0	2 400	16 800
Dont SIVOM de Mezzana	812 588	775 899	921 407	878 210	943 888	937 715	5 269 707
Forfait communal versé aux écoles privées	12 123	3 357	18 792	13 428	12 906	10 638	71 244
Dont école Notre Dame de l'Assomption	9 027	0	16 263	10 899	10 638	9 504	56 331
Dont école Saint-Joseph	3 096	3 357	2 529	2 529	2 268	1 134	14 913
Total général	920 626	792 427	1 037 853	972 436	1 021 898	1 020 967	5 766 207

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

En l'espèce, les communes et les établissements privés bénéficiaires ont remis les justificatifs nécessaires au recouvrement des frais de scolarisation des élèves sarrolais, à savoir : les délibérations de fixation du forfait communal (applicable aux élèves maternelle et élémentaire non-résidents) et la liste des élèves accueillis au cours de chaque année scolaire. En revanche, la commune n'a pas été en mesure de fournir de document étayant le calcul de sa contribution à l'école publique gérée par le SIVOM de Mezzana, alors qu'elle en est la principale contributrice et qu'une élue, adjointe au maire de Sarrola-Carcopino, a été désignée pour en assurer la présidence. En outre, son versement et ses modalités de calcul sont prévus à l'article 9 des statuts du SIVOM⁶⁴ qui est chargé de transmettre les justificatifs récapitulant le détail des dépenses exécutées sur la base d'une comptabilité analytique. Or, les comptes de la commune ne font pas apparaître de telles données, alors que ses participations ont nettement augmenté entre 2019 et 2024, passant de 0,81 M€ à 0,94 M€. Par ailleurs, l'ancien président du SIVOM de Mezzana a pu confirmer à la chambre, lors de la phase de contradiction, que l'information était transmise à chacun des membres siégeant au conseil syndical à l'occasion du vote annuel du budget.

⁶⁴ Il a été modifié par arrêté préfectoral du 6 janvier 2020. Il indique que la contribution financière versée par les communes membres « est calculée en fonction de la charge par enfant calculée sur l'année N-1 à l'issue d'une étude comptable réalisée chaque année (...). Les services et charges pris en compte sont les suivants : gestion courante de l'école, frais de personnel, frais de transport, frais de garderie, frais d'accueil au centre de loisirs sans hébergement, frais de restauration ».



2.3.2.3 Des financements accordés à un établissement d'enseignement privé de premier degré sans contrat avec l'État sur la période

Entre 2022 et 2024, la commune a versé des subventions de fonctionnement à l'association de loi 1901 « Scola Corsa » de respectivement 4 000 €, 9 600 € et 9 800 € sur sollicitation de son président, pour la pérennisation de la structure, l'installation de l'école engendrant des frais de fonctionnement tels que la location de mobilier et matériel pédagogique et les salaires de l'aide maternelle et de l'enseignante.

Aux termes de ses statuts modifiés le 6 avril 2024, l'association Scola Corsa a pour objet principal de « *garantir la promotion et la transmission de la langue corse notamment dans un contexte immersif* »⁶⁵. Elle est membre de la fédération Eskolim qui est chargée de « *promouvoir l'enseignement immersif des langues territoriales ou régionales* » en regroupant des réseaux d'écoles associatives depuis sa création en 2009⁶⁶.

Par délibération du 3 février 2022, le conseil municipal a également décidé de faire droit à son projet d'ouverture d'une école immersive en langue corse (d'une capacité de 40 élèves de maternelle) en approuvant la réhabilitation de la propriété « Gaumard » située au lieu-dit d'Effrico. Appartenant au domaine privé de la commune, elle serait mise à la disposition de l'association Scola Corsa afin d'y accueillir des enseignants, personnels et élèves⁶⁷.

La chambre rappelle que la loi autorise le financement public d'un établissement d'enseignement privé de premier degré sous réserve qu'il ait souscrit un contrat simple ou d'association avec l'État dans les conditions prévues à l'article L. 442-5 du code de l'éducation. Dès lors que ce contrat existe, les communes ont l'obligation de prendre en charge les frais de scolarisation des élèves domiciliés sur leur territoire, conformément aux articles R. 442-44 et R. 442-47 du même code. S'agissant de leurs dépenses d'investissement (travaux de construction ou d'aménagement), l'État est seul compétent pour y participer.

⁶⁵ Statuts modifiés de l'association loi 1901 « Scola Corsa » du 6 avril 2024.

⁶⁶ Statuts de l'association loi 1901 « Eskolim » du 10 juillet 2009.

⁶⁷ En 2022, le coût de l'opération a été évalué à 336 523 € HT incluant un taux de participation de 84,60 % de la part de l'État et de la collectivité de Corse (269 218,40 € au total). Le plan de financement a été révisé à trois reprises par délibérations des 26 juillet 2023, 25 janvier 2024 et du 17 juillet 2025. Il est passé de 336 523 € HT en 2022 à 609 495 € HT en 2023 (+81 %) puis à 622 393 € HT en 2024 (+ 85 %) et enfin à 644 192 € HT en 2025 (+ 91 %). A partir de 2024, le plan de financement arrêté n'incluait plus de financement de l'État. Cette année-là, le taux de participation de la collectivité de Corse a été réévalué à 60 % puis à 80 % en 2025. A ce jour, elle a versé une subvention d'investissement de 150 095 € au titre de sa dotation « école » soit 23 % du coût global.



En l'absence de contractualisation avec l'Etat⁶⁸ sur la période contrôlée, la commune pas supposée pouvoir verser à l'association Scola Corsa des subventions de fonctionnement pour ses activités d'enseignement linguistique. Si celle-ci venait à contractualiser avec l'État, la scolarisation des élèves résidant sur son territoire deviendrait pour elle une dépense annuelle obligatoire, sous réserve que cette prise en charge se limite aux seules dépenses fonctionnelles liées au coût de la scolarisation (charges courantes et de personnel hors enseignants, par exemple). En effet, l'état du droit ne lui permet pas de supporter d'autres natures de dépenses sur son budget principal au bénéfice d'un établissement scolaire privé. La chambre relève, par ailleurs, que la commune s'est engagée dans une opération d'investissement qu'elle a projetée de réaliser au bénéfice de l'association. La chambre l'invite donc à la prudence dans la gestion de son domaine communal. Quand bien même l'opération projetée porte sur son domaine privé qui relève de règles gestion plus souples, elle doit réfléchir aux conditions de sa mise à disposition pour en garantir sa valorisation économique.

2.3.2.4 La gestion d'un « regroupement pédagogique intercommunal » à préciser

Dans les années 1980, les communes de Sarrola-Carcopino et de Valle-di-Mezzana ont créé un « regroupement pédagogique intercommunal » (RPI) pour la gestion de leurs écoles publiques situées à moins de trois kilomètres de distance, sur le fondement de l'article L. 212-2 du code de l'éducation⁶⁹. A la rentrée 2024-2025, l'école de Valle-di-Mezzana accueillait les élèves inscrits en maternelle et au CP, soit 40 enfants au total. L'école de Sarrola-Carcopino accueillait, quant à elle, les enfants du CE1 au CM2, soit également 40 enfants, répartis en deux classes de 20 élèves, suite à la création d'une classe supplémentaire en 2021.

En principe, la création d'un RPI nécessite des délibérations concordantes des conseils municipaux et une concertation préalable avec les services de l'Éducation nationale pour l'affectation de postes d'enseignant du premier degré⁷⁰. De plus, une convention de gestion doit être signée entre les communes membres afin de se répartir les dépenses de fonctionnement listées à l'article L. 212-8 du code de l'éducation.

Dans les faits, la commune n'a pas été en mesure de transmettre les justificatifs relatifs à la création de son RPI, qui remonterait aux années 1980. De plus, les communes membres n'ont jamais conclu de convention de gestion bien qu'imposée par la loi. Elles doivent par conséquent délibérer aux fins de formaliser leur accord quant à l'existence d'un RPI et passer une convention de gestion par laquelle elles détermineraient conjointement ses modalités de fonctionnement. Entre autres, elles pourraient y faire figurer l'organisation partagée de leurs cantines scolaires et la mise à disposition d'agents communaux (cf. annexe n° 1).

En réponse aux observations provisoires, le maire indique qu'un projet de convention de gestion avec la commune de Valle-di-Mezzana devait être inscrit à l'ordre du jour de la dernière assemblée plénière du conseil municipal, fin 2025.

⁶⁸ L'association avait sollicité auprès du préfet de Haute-Corse, sans l'obtenir, une contractualisation anticipée avec l'État lui permettant notamment de bénéficier des financements publics.

⁶⁹ D'après la réponse ministérielle n° 14218, JO Sénat du 16 mai 1996, le regroupement pédagogique intercommunal est une structure pédagogique sans personnalité juridique.

⁷⁰ Réponse ministérielle n° 14218 précitée et CAA Nantes, 29 juin 2010, n° 10NT00159.



CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2019 et 2024, le conseil municipal s'est régulièrement réuni. En revanche, ses commissions thématiques l'ont peu été alors qu'elles sont chargées d'en éclairer certaines décisions importantes. Un travail a été entrepris en 2025 afin d'améliorer le rôle des instances du conseil municipal et la préparation de ses décisions, notamment par la création d'un comité de direction. Une révision du règlement intérieur devrait être engagé pour y introduire cette nouvelle architecture. Les délégations consenties par le maire doivent être régularisées conformément aux prescriptions légales.

L'information des élus et du public a fait défaut sur toute la période. La démarche de maîtrise des risques de probité dans laquelle commence à s'engager la commune doit être poursuivie et renforcée.

Une direction générale des services a été créée en septembre 2024. Des initiatives ont été prises pour améliorer l'encadrement des services communaux. Elle mériterait d'être consolidée par la formalisation de procédures et la mise en place d'un contrôle interne afin de renforcer la traçabilité et l'efficacité des actions des services.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

Codifiés à l'article L.3 du code de la commande publique (CCP), trois principes gouvernent la passation des marchés publics : le libre accès des candidats, leur égalité de traitement et la transparence des procédures.

Ces principes contribuent à la performance de la commande publique, à la bonne utilisation des deniers publics et à la prévention des conflits d'intérêts.



3.1 Une fonction achat public à sécuriser

3.1.1 Un niveau de compétences perfectible

Ces cinq dernières années, l'effectif consacré à la commande publique a compté pour 0,8 ETP mais le service a souffert d'être correctement organisé, faute de pilotage stratégique. Entre 2019 et 2021, il était administré par des agents de catégorie C sans expérience professionnelle en achat public. Aucun plan de formation n'a été conçu pour accompagner leur montée en compétence. C'est suite à un conflit d'intérêts identifié par l'État sur un marché de maîtrise d'œuvre (cf. *infra*) que l'administration communale a procédé à une réorganisation du service en nommant un agent de catégorie B comme référent. Juriste en droit privé, il s'est formé pour obtenir un diplôme de master 2 en droit public et un certificat de « responsable des affaires juridiques ». N'étant pas exclusivement affecté à la commande publique, il est ponctuellement assisté d'un agent de catégorie C, dépourvu de qualification juridique.

Malgré les efforts menés pour réhausser le niveau de compétence, la commune ne parvient pas à s'émanciper d'une expertise extérieure, alors même qu'elle a fait l'acquisition de plusieurs outils numériques destinés à améliorer la rédaction et la publication de ses marchés publics. Depuis sa reconfiguration en 2021, le service a pris l'habitude de prendre l'attache régulière d'un avocat ou de la préfecture pour surmonter les difficultés rencontrées.

La chambre recommande qu'un plan de formation continue puisse être proposé aux agents concernés leur permettant d'actualiser leurs connaissances et d'améliorer leur maîtrise des règles applicables à la commande publique.

Recommandation n° 1. : Organiser un parcours de formation continue des agents communaux affectés à la commande publique.

3.1.2 Une absence de procédure et de contrôle interne

La commune ne dispose pas de cartographie de ses achats publics, ni de guide interne de la commande publique. Elle n'a pas produit de règlement intérieur ou de fiche de procédure relatifs à la passation de ses marchés publics, ni formalisé ses pratiques en matière d'exécution⁷¹. De plus, elle n'est pas munie d'une cartographie des risques alors que certains agents sont susceptibles d'être en situation de conflit d'intérêts. Ce manque d'outillage a nui au bon déroulement de certaines procédures en raison de manquements récurrents, notamment relevés par l'État (cf. ci-après).

⁷¹ Il n'existe notamment aucune procédure ou note interne relative aux règles d'engagement de la commande et de liquidation du service fait.



Depuis fin 2024, une réflexion est menée à l'initiative de la direction générale des pour définir une politique d'achat sous son pilotage managérial. Elle a formulé des directives pour que la cellule de la commande publique se munisse d'outils opérationnels, dont un règlement intérieur des achats publics, la création d'une commission des achats publics (pour les montants inférieurs à 40 000 € HT⁷²) et la rédaction de notes relatives à la déontologie des agents publics et à la prévention des conflits d'intérêts⁷³.

La chambre rappelle que si la commune, dont l'essentiel de la commande publique se compose de marchés inférieurs aux seuils de procédure formalisée⁷⁴, est libre d'adapter les règles de passation de ses marchés à ses besoins, cela ne l'exempte pas de s'organiser conformément aux grands principes de la commande publique. En effet, la mise en concurrence est requise dès le premier euro, dès lors qu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin, ainsi que le prévoit l'article R. 2122-8 du code de la commande publique. Cette règle apparaît d'autant plus essentielle que l'évaluation du besoin et des montants est très lacunaire au sein de la commune, la conduisant à se soustraire régulièrement aux seuils des procédures applicables (cf. ci-après).

Il convient donc de formaliser, dans les meilleurs délais, les procédures applicables à la commande publique et de faire délibérer le conseil municipal sur les procédures de publicité et de mise en concurrence retenues pour les marchés conclus selon la procédure adaptée. L'établissement de ces procédures écrites permettra de définir une répartition claire des tâches, et la mise en œuvre d'un contrôle interne limitant le recours à des conseils extérieurs pour compenser les insuffisances et prévenir les éventuels conflits d'intérêts.

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

3.1.3 Une définition des besoins lacunaire

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

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

⁷² À ce stade, pour ces achats inférieurs à 40 000 € HT (100 000 € HT pour les travaux), la commune indique procéder à une consultation simplifiée qui se matérialise par une lettre de consultation envoyée à trois entreprises par courriel.

⁷³ Délibération du 10 février 2025.

⁷⁴ Lorsque la valeur estimée du marché est égale ou supérieure aux seuils européens, le marché est passé selon l'une des procédures formalisées suivantes : appel d'offres, procédure avec négociation, dialogue compétitif.



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 homogènes⁷⁵.

Au cas d'espèce, lors de la période examinée, certains achats publics ont été réalisés au fil de l'eau, sans évaluation préalable ni planification des besoins. La commune n'a jamais utilisé les techniques de sourçage (interroger les entreprises d'un secteur économique) et de parangonnage (s'inspirer des pratiques des autres acheteurs publics) pour ses marchés de travaux. Elle ne dispose pas non plus d'une nomenclature de ses achats en fournitures et en services mais d'un « tableau des achats » succinct, présentant un début de classification par famille de produits homogènes (ex : fournitures de bureau, téléphonie, petit outillage, *etc.*) qu'il serait nécessaire de finaliser. En effet, l'outil ébauché omet des segments d'achat public, qui, pour certains, ont largement dépassé les seuils de computation sur quatre ans (cf. tableau ci-dessous), et qui, en conséquence, auraient exigé *a minima* des mesures de publicité et de concurrence et la formalisation d'un contrat.

Tableau n° 5 : Dépenses fonctionnelles effectuées sans publicité, ni mise en concurrence (en euros)

	2021	2022	2023	2024	Total sur 4 ans
60622 - Carburants	10 900	15 507	14 800	19 764	60 970
60632 - Fournitures de petits équipements	34 786	45 093	62 710	59 461	202 050
6064 - Fournitures administratives	13 278	10 416	9 934	20 631	54 259
615231 - Entretien et réparations des voiries	61 264	85 753	56 186	71 689	274 892
615232 - Entretien et réparations réseaux	35 697	9 350	0	7 262	52 310
61551 - Matériel roulant	1 464	16 305	33 060	6 758	57 587
61558 - Autres biens mobiliers	22 858	25 737	16 205	2 795	67 595
6156 - Maintenance	12 169	17 835	39 519	60 982	130 505
6168 - Autres	103 236	149 177	138 418	152 400	543 232
Dont assurance personnel	67 375	112 388	99 471	107 548	386 782
Dont assurance véhicules	35 563	35 912	38 948	44 762	155 185
Dont autres	298	877	0	90	1 266
Total général	295 652	375 174	370 833	401 742	1 443 400

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

Fin 2024, la commune a acquis un applicatif qui n'était toujours pas opérationnel à l'été 2025 en raison d'aléas techniques. Or, il était supposé faciliter l'élaboration d'une nomenclature selon leur nature et la computation des seuils de procédure, permettant de poursuivre la conception d'une nomenclature des achats publics. Il devait également servir de base à l'organisation de campagnes de recensement des besoins. Faute d'outil, celles-ci sont reportées à plus tard.

⁷⁵ Soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'elles constituent une unité fonctionnelle (en ce qu'elles concourent à un même objet). Par exemple, l'équipement d'une nouvelle salle de classe représente une unité fonctionnelle.



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

Enfin, la chambre observe que sur la liste des 27 marchés publics conclus entre 2019 et 2024 telle que communiquée par la commune (en procédure adaptée ou formalisée), les mesures de publicité mises en œuvre ont permis de faire jouer la concurrence. En effet, 85 % des procédures lancées ont conduit à plus de 4 retraits du document de consultation des entreprises (DCE). Cependant, le dépôt des offres a été faible. Près de la moitié des procédures ont donné lieu à moins de trois candidatures. Sept d'entre elles ont donné lieu à deux candidatures et sept autres à une candidature unique, ce qui devrait d'autant plus interroger la commune sur la préparation de ses procédures au stade de la définition de son besoin.

3.1.4 Des procédures de passation insuffisamment retracées

Avant 2021, la cellule de la commande publique ne respectait pas la règle de l'archivage des pièces de procédure, visée aux articles L. 2184-1 et L. 2196-1 du CCP. En conséquence, des pièces obligatoires, tels que des actes de publicité ou des rapports d'analyse des offres, n'ont pu être fournies lors de l'instruction. A titre d'exemple, la commune a passé un marché de location de 15 berceaux en 2019, sans en communiquer la totalité des pièces de procédure. Seuls le CCAP et l'acte d'engagement signé du maire, dans une version scannée en partie illisible, ont été communiqués à la chambre. Aucun rapport d'analyse des offres n'a été transmis, la commune ayant déclaré n'avoir reçu qu'une seule offre. Elle n'a également pas produit de rapports d'analyse des offres lors de la sélection de marchés sans publicité ni mise en concurrence (cf. *infra*), ni pour les marchés de débroussaillage et d'élagage conclus en 2019, bien qu'elle ait reçu une pluralité d'offres à chaque fois.

Depuis 2021, le service s'est amélioré dans le suivi des procédures de passation mais ce suivi reste insuffisant dans la mesure où il n'évite pas une perte de l'information. En effet, en l'absence d'outils adaptés permettant de la retracer de façon normée et exhaustive, une partie de l'information échappe à la connaissance des agents.

Pour l'autorité compétente par délégation



Par exemple, la commune a déclaré avoir conclu 27 marchés publics entre 2019 et 2024, pour un total de 5,43 M€ HT, passés en procédure adaptée (2,2 M€ HT) ou en procédure formalisée (1,4 M€ HT). Or, ce recensement, établi à la demande de la chambre, est incomplet puisqu'il ne liste pas les marchés et accords-cadres passés sans publicité, ni mise en concurrence, alors que le maire doit en rendre compte au titre de sa délégation de pouvoir. A cet égard, le marché conclu pour l'élaboration de son PLU n'est pas mentionné, bien qu'il date de 2022. Aussi, les marchés de service relatifs à la construction de son groupe scolaire et de sa crèche communale n'y figurent pas (contrôle technique - coordination sécurité et protection de la santé), alors qu'ils ont été révisés en 2023 et qu'ils concernent l'opération d'investissement la plus importante de la mandature. De plus, la commune n'a pas répertorié tous ses marchés de maîtrise d'œuvre alors qu'elle a déclaré y avoir recours pour toute opération supérieure à 100 000 € HT. Entre autres, le marché de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement de la Piazza Maio n'est pas recensé, alors que l'opération est engagée depuis 2021. Enfin, les trois lots attribués au marché de rénovation des toitures du bâtiment communal « A Torra » n'y sont pas identifiés alors que certains seraient susceptibles d'être révisés (prix et délai d'exécution) en raison des reports de chantier que la commune a dû déclarer faute d'avoir attribué la totalité des lots (cf. *infra*). Même si, en cours d'instruction, des compléments ont été fournis, la commune n'est pas parvenue à transmettre l'ensemble des pièces sollicitées.

3.1.5 Des manquements fréquemment relevés au titre du contrôle de légalité

Entre 2019 et 2024, le représentant de l'État dans le département a interpellé la commune à plusieurs reprises sur des irrégularités dans la passation des marchés publics⁷⁶ ainsi que sur des défauts de complétude dans la transmission des pièces au contrôle de légalité. Il a parfois dû effectuer des relances, faute de réponse suffisante ou d'un silence gardé de la part de la commune. Ses observations écrites ont porté sur de nombreux marchés passés au cours de la période précitée⁷⁷.

Durant ces six dernières années, il a aussi formé cinq recours gracieux dont une demande de retrait adressée à l'encontre du premier marché de maîtrise d'œuvre dédié à la construction du groupe scolaire, passé en 2019, au motif d'un potentiel risque de conflit d'intérêts, ainsi que des irrégularités procédurales manifestes (ex : absence de procès-verbal de la commission d'appel d'offre).

⁷⁶ Ex : l'évolution du besoin initial en cours de procédure, l'incohérence du règlement de consultation par rapport à l'intitulé du marché, l'existence d'un doute sérieux sur un risque de conflits d'intérêts, l'insuffisante motivation du rapport d'analyse des offres, la sélection de l'offre économiquement la moins-disante, *etc.*

⁷⁷ Ex : le premier marché de maîtrise d'œuvre dédié à la construction d'un groupe scolaire et le marché de location de 15 berceaux en crèche privée (en 2019) ; le marché de travaux en vue de l'aménagement de la mairie et le marché à bons de commande pour la fourniture de repas scolaires (en 2022) ; le marché de travaux portant sur la rénovation des toitures de son bâtiment communal « A Torra » ; le second marché de maîtrise d'œuvre du groupe scolaire (en 2023), *etc.*

3.1.6 Un suivi de l'exécution des marchés insuffisant

Le suivi de l'exécution n'est pas formalisé dans un tableau de bord mis à jour régulièrement. Les pièces justificatives telles que les certificats de service fait, les ordres de service ou procès-verbaux de réception des travaux ne sont ainsi pas référencés dans un document de travail transmissible entre services. La communication avec le service financier n'est donc pas normalisée lors de la liquidation du service fait, alors qu'elle devrait pouvoir alimenter le suivi et le pilotage des marchés publics exécutés (ex : location de berceaux).

Aucune procédure de contrôle du service fait n'a été rédigée. Le responsable de l'exécution budgétaire sollicite généralement la preuve d'un service fait par courriel ou oralement auprès des différents services, avant d'éditer le mandatement.

Pour les opérations de travaux inférieures à 100 000 € HT, le contrôle du service fait a été confié à un agent de catégorie C, à qui il n'est pas demandé d'établir ses constatations selon un formalisme particulier. Aucune contre-vérification n'est diligentée, faute de compétences équivalentes au sein du pôle technique.

Pour les opérations de travaux supérieures à 100 000 € HT, qui, dans les faits, visent la majorité des marchés de travaux passés par la commune, les services municipaux s'en remettent aux maîtres d'œuvre sans moyen d'apprécier la qualité du service rendu, faute d'un niveau de professionnalisation suffisant, ce qui rend, dès lors, la commune fortement dépendante de ses prestataires.

Pour les marchés de fournitures et de services, le manque de contrôle du service fait n'a pas, non plus, permis de disposer d'une vision d'ensemble pour optimiser ou limiter les coûts.

En définitive, le manque de traçabilité dans le suivi des marchés n'a pas favorisé une gestion sécurisée et efficace de la commande publique.

3.2 Illustration des carences détectées, à travers le contrôle de trois marchés passés entre 2019 et 2024

3.2.1 L'aménagement d'une place communale

La commune a lancé un marché de travaux en procédure adaptée⁷⁸ pour l'aménagement d'une place centrale dite « Piazza Maio » située au village⁷⁹, décomposé en cinq lots⁸⁰ pour une durée prévisionnelle de réalisation de neuf mois.

⁷⁸ En application des articles L. 2123-1 et R. 2123-1-1 du CCP.

⁷⁹ Le projet prévoit sur, un site existant de 600 m², d'aménager une place centrale de village avec pour objectif de maintenir et valoriser l'espace naturel du site et aménager une aire de jeux et de repos. Des difficultés d'aménagement du site sont recensées, en raison notamment du dénivelé, nécessitant l'aménagement de plusieurs ouvrages de soutènement en béton armé et d'un soutènement en paroi clouée avec béton projeté.

⁸⁰ Délibération du 27 mars 2024 sur le fondement de l'article L. 2113-10 du CCP : lot n° 1 - Terrassement, gros œuvre, VRD ; lot n° 2 - Maçonnerie de pierres et ouvrages en béton armé ; lot n° 3 - Électricité, éclairage public ; lot n° 4 - Mobilier, équipements et signalisation ; lot n° 5 - Paroi clouée.



Selon le plan de financement adopté par délibération du 24 mars 2022, le projet était à 531 285,45 € HT par le maître d'œuvre (dont 491 472,45 € de travaux et 39 813 € HT de maîtrise d'œuvre⁸¹). Le coût des travaux a été réestimé à la suite d'études et arbitrages complémentaires pour être porté, par délibération du 25 octobre 2023, à 645 630 € HT. Il est désormais évalué à 881 192 € HT €.

L'avis d'appel à la concurrence a été publié le 20 décembre 2023. La procédure de passation a été partiellement infructueuse. Trois lots ont été attribués (lots n° 1, 4 et 5). Faute d'offres, le lot n°3, relatif à l'électricité, a été retiré pour être réalisé en régie. Le dernier lot (lot n° 2, maçonnerie) a, quant à lui, été relancé une première fois au motif que les offres présentées s'écartaient du cahier des clauses techniques particulières (CCTP). En 2024, il a été attribué puis finalement remis en concurrence par la commune suite aux observations du contrôle de légalité, qui constataient que l'offre retenue, attribuée au candidat le moins disant, présentait un risque de contentieux. La sélection n'a été finalisée qu'en juillet 2025 par l'attribution de ce lot manquant.

Au total, la chambre constate un manque de maîtrise dans la procédure de passation, qui s'est traduit par un retard important dans la réalisation de l'opération. Fin septembre 2025, seuls deux lots avaient été exécutés⁸². La chambre observe également que le coût prévisionnel de l'opération a été révisé à deux reprises pour être porté à 881 192 € HT (dont 838 302 € HT de travaux), soit + 66 % par rapport au coût prévisionnel initial, sans que le conseil municipal ne se soit prononcé sur le nouveau coût global de l'opération, qui se trouve désormais subventionné à hauteur de 60 %, contre 80 % initialement voté par l'assemblée délibérante.

3.2.2 La rénovation d'un bâtiment communal

Fin 2019, la commune a engagé une opération pour la rénovation de la toiture et d'un appartement au dernier étage de la tour est de son bâtiment A Torra, situé au village. Le coût estimatif des travaux a été évalué à 165 870 € HT par son maître d'œuvre puis révisé à deux reprises, au motif de circonstances particulières (dégâts occasionnés par les tempêtes intervenues en 2019 et en 2022) et de demandes complémentaires de la commune. En 2021, il a été ainsi révisé une première fois pour être porté à 241 678 € HT. En 2022, l'opération a été étendue pour prendre en compte les travaux de rénovation de la tour ouest du bâtiment communal. Le coût estimatif des travaux a ainsi été réestimé à 304 955 € HT par le maître d'œuvre⁸³.

En février 2023, la commune a lancé la passation d'un marché en procédure adaptée, décomposé en six lots. La procédure a été en partie infructueuse. En effet, seuls quatre des lots ont été attribués (lot n°1 - démolition gros œuvre ; lot n°3 - cloison doublage ; lot n° 4 - peinture ; lot n° 5 - plomberie climatisation). Un autre a été retiré (lot n° 6 - électricité, réalisé en régie) et le lot restant a été déclaré infructueux (lot n° 2 – menuiserie extérieure aluminium).

⁸¹ Signé le 17 septembre 2021 par le maire.

⁸² Le lot n° 1 - Terrassement, gros œuvre et le lot n° 5 - Paroi clouée.

⁸³ Conformément au marché de maîtrise d'œuvre conclu le 19 décembre 2019 et révisé une première fois par avenant du 30 juillet 2021 puis une seconde fois par avenant du 20 septembre 2022.

Pour l'autorité compétente par délégation,



Le représentant de l'Etat⁸⁴ a formulé des observations à la commune concernant l'insuffisante motivation des rapports d'analyse des offres, l'absence de transmission des pièces obligatoires⁸⁵, et une incohérence entre l'intitulé du marché et son objet. Par la suite, l'attributaire du lot n°1 a indiqué que le montant de son offre était erroné et s'est finalement désisté. La chambre observe que le rapport d'analyse des offres, sur lequel figurent les notations des offres sur les critères prix et valeur technique, se base sur le coût estimatif des travaux arrêté en 2021 à 241 678 € HT⁸⁶, alors que la sélection, organisée en 2023, est postérieure à la dernière évaluation, arrêtée à 304 955 € HT⁸⁷ en 2022. Il ne ressort pas des pièces du dossier remis à l'instruction que les parties aient relevé cet élément.

La chambre note, par ailleurs, que la commune n'a pas été en mesure de lui produire l'ensemble des pièces de la procédure, notamment la totalité des rapports d'analyse des offres.

En avril 2024, le conseil municipal a autorisé le maire à lancer une nouvelle sélection pour les lots 1 et 2, avec remise des offres fixée en juillet 2024. La commune n'a pas transmis le rapport d'analyse des offres. Elle s'est contentée d'indiquer que son maître d'œuvre proposait d'attribuer les lots n° 1 et 2 à deux candidats, aux prix respectifs de 217 771,40 € HT et 24 039 € HT et avoir mis en pause la procédure à la demande des élus, soucieux de requestionner cette opération et notamment le changement d'apparence des façades liées au projet de création d'un niveau supplémentaire. En 2025, des réunions de travail sur site ont été organisées avec les conseillers municipaux afin d'envisager de réviser le projet. De fait, la validité des offres est expirée, et nécessitera en cas de poursuite du projet de relancer une nouvelle fois la procédure pour ces deux lots.

Nonobstant les modifications du programme, notamment en lien avec des intempéries intervenues en fin d'année 2019 et en 2022, la chambre relève le manque de maîtrise dans la conduite de cette opération, dont la procédure n'est toujours pas finalisée plus de deux ans après l'attribution, en 2023, des premiers lots, et plus d'un an après la remise des offres sur les deux derniers lots.

3.2.3 L'entretien et l'évacuation d'une propriété privée en danger sanitaire

Comme indiqué plus haut, l'expression des besoins a parfois manqué de clarté. Elle a souvent été parcellaire. C'est le cas notamment des prestations de débroussaillage et d'élagage que la commune externalise depuis 2019, alors même qu'elle dispose d'un service technique composé de 11 agents, dont une partie des attributions concerne précisément le débroussaillage et l'élagage de ses espaces verts.

En juillet 2023, la commune a conclu un marché sans mise en concurrence, ni publicité, dédié au débroussaillage, l'élagage et l'évacuation des déchets verts d'une propriété privée, déclarée en danger grave et imminent pour la santé, au lieu-dit d'Effrico⁸⁸.

⁸⁴ Courrier du 13 septembre 2023.

⁸⁵ Conformément à l'article R. 2131-5 du CCP.

⁸⁶ C'est-à-dire sur le montant prévisionnel révisé dans l'avenant n° 1 au contrat de maîtrise d'œuvre.

⁸⁷ C'est-à-dire sur le montant prévisionnel révisé dans l'avenant n° 2 au contrat de maîtrise d'œuvre.

⁸⁸ La commune a été mise en demeure d'agir en lieu et place du propriétaire qui s'est abstenu de prendre des mesures conservatoires conformément à son arrêté municipal du 24 décembre 2022.



La chambre identifie plusieurs anomalies :

Concernant la définition du besoin, la commune a lancé une consultation publique sur le fondement de l'article R. 2122-8 du CCP⁸⁹, alors que son objet porte sur des prestations homogènes⁹⁰ à son accord-cadre à bons de commande relatif au débroussaillage et à l'égavage, attribué dix jours plus tôt. Par ailleurs, elle n'en a pas explicitement quantifié le tonnage, faisant référence à un rapport d'expertise sanitaire mentionnant 4 à 6 tonnes de déchets à extraire de la parcelle, qu'elle a annexé à sa lettre de consultation.

Concernant la sélection des offres, la commune a démarché deux entreprises concurrentes qui ont présenté des offres à prix forfaitaire pour chacune des trois prestations qu'elle a sollicitées (débroussaillage – égavage – évacuation des déchets verts). Elle n'a pas rédigé de rapport d'analyse des offres alors que deux critères pondérés à 50 % avaient été fixés dans sa lettre de consultation, à savoir le prix et le délai d'exécution. Or, l'offre qu'elle a sélectionnée ne définissait pas son délai d'intervention, contrairement à l'offre concurrente.

En retenant ainsi une offre incomplète, la commune s'est écartée des stipulations contractuelles qu'elle a rédigées pour « *choisir une offre pertinente* ». Les mêmes erreurs de procédure ont été relevées concernant la passation d'un marché sans publicité ni mise en concurrence relatif au nettoyage de sa propriété Gaumard⁹¹, conclu à la même période.

En tout état de cause, si la commune est libre de choisir ses cocontractants, elle est tenue de le faire dans le respect des règles de la commande publique et des risques d'atteinte à la probité. En l'espèce, elle ne s'est pas assurée que le principe d'égalité de traitement ait été respecté en rédigeant des rapports d'analyse des offres pour motiver son choix, alors même que les offres retenues n'étaient pas conformes au cahier des charges. Par ailleurs, l'engagement de la commune, qui résulte d'un devis et d'une facture datés du même jour, ne répond qu'imparfaitement aux dispositions de l'article R. 2112-1 du CCP⁹².

⁸⁹ « L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes ou pour les lots dont le montant est inférieur à 40 000 euros hors taxes et qui remplissent la condition prévue au b du 2° de l'article R. 2123-1 ».

⁹⁰ Article R. 2121-6 du CCP.

⁹¹ Préalablement à son opération de réhabilitation de son bâtiment en vue de le mettre à disposition de l'association Scola Corsa dédié à l'apprentissage de langue corse en milieu immersif.

⁹² Cet article précise que « le seuil à compter duquel les marchés sont conclus par écrit est fixé à 25 000 euros hors taxes ». En l'espèce, les pièces justificatives au mandat de paiement émis le 21 septembre 2023 se limitent à deux documents : d'une part, le devis de l'entreprise, daté du 7 juillet 2023, présenté au prix de 36 000 € tamponné et signé du maire. D'autre part, une facture d'un montant identique, datée du même jour, tamponnée mais non signée du maire.



Concernant l'exécution du marché, son prix a subi une révision irrégulière. En effet, son titulaire a déclaré avoir extrait 48 tonnes de déchets et fait appel à un tiers pour son exécution, impliquant une revalorisation de son offre initiale, ce que la commune a consenti en passant un avenant de 18 000 €, en contradiction avec l'article R. 2112-6-2° du CCP⁹³. De plus, le titulaire n'a pas apporté d'autre justification à cette réestimation du tonnage, hormis la facture de son prestataire extérieur justifiant son surcoût, alors même que son entreprise n'y figure pas en tant que destinataire de ladite facture⁹⁴. Or, la révision du prix, en plus d'être irrégulière, a conduit à dépasser le seuil des 40 000 € HT (soit 54 000 € HT), ce qui modifiait substantiellement l'expression du besoin initial et aurait justifié l'organisation d'une procédure adaptée si la commune avait été avertie suffisamment en amont pour exercer ses prérogatives en matière contractuelle. La chambre lui rappelle qu'elle doit être attentive au formalisme qu'elle emploie pour sécuriser ses procédures de marché public.

4 LA CONSTRUCTION D'UN GROUPE SCOLAIRE ET D'UNE CRÈCHE

Présentation générale

Depuis 2016, la commune est engagée dans une opération d'investissement complexe relative à la construction d'un groupe scolaire et d'une crèche communale. La future école primaire compterait plus de 300 élèves. La crèche mitoyenne hébergerait quant à elle environ 50 berceaux pouvant accueillir jusqu'à 150 enfants.

Le site pressenti pour son implantation serait localisé dans le quartier d'Effrico sur un îlot composé de trois parcelles cadastrales⁹⁵, dont l'une a été acquise à titre onéreux par la commune en 2013 (198 000 €), les deux autres lui ayant été cédées à titre gracieux en 2006⁹⁶.

La commune a décidé de faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et de passer un marché de maîtrise d'œuvre. Près de dix ans plus tard, les travaux de construction n'ont toujours pas débuté car le projet a subi de nombreux aléas d'ordre technique, financier et juridique l'ayant retardé et qui, au demeurant, ont mis en péril sa viabilité économique.

⁹³ L'article R. 2112-6-2° du CCP indique que le prix forfaitaire est « appliqué à tout ou partie du marché, quelles que soient les quantités livrées ou exécutées ». v. également « Le prix dans les marchés publics », avril 2013, direction des affaires juridiques, Ministère de l'économie et des finances, p. 16.

⁹⁴ Celle-ci a été adressée au nom de l'entreprise du titulaire de l'accord-cadre à bons de commande relatif au débroussaillage et l'élagage des espaces verts conclu quelques jours plus tôt.

⁹⁵ Parcelles n° 1705 C, n° 1706 et n° 1451.

⁹⁶ Délibération du 29 septembre 2006.



4.1 Un projet fragilisé dès son lancement

4.1.1 Un lancement délibéré sans études préalables

Le projet de construction du groupe scolaire a été lancé sans étudier le contexte local permettant de l'objectiver et de mesurer son impact financier. De fait, aucune étude de faisabilité n'a été effectuée entre 2016 et 2024⁹⁷ malgré la complexité de cette opération d'investissement, et ce alors même que le premier marché qu'elle a conclu en 2018 avec son assistant à maîtrise d'ouvrage⁹⁸ prévoyait une telle étude de faisabilité, que la commune a pourtant payée (23 970 €). Elle n'a pas été en capacité de communiquer certaines prestations comme : le diagnostic social et territorial (facturé 6 042 €), l'analyse des besoins actuels et à venir, l'analyse des coûts et l'estimation budgétaire (notamment la charge budgétaire annuelle de fonctionnement à prévoir).

La commune n'a toujours pas sollicité l'avis préalable du représentant de l'État dans le département, prévu à l'article L. 2121-30 du CGCT, et ne s'est pas non plus interrogée sur le respect de la carte scolaire⁹⁹. De surcroît, le conseil municipal a approuvé son projet de construction d'un groupe scolaire et d'une crèche¹⁰⁰ sans qu'une étude d'impact sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement au budget principal ne soit annexée à la délibération, alors que sa présentation aux élus est rendue obligatoire aux termes des articles L. 1611-9 et D. 1611-35 du CGCT.

Faute de prospective, la commune n'a pas, non plus, évalué de manière précise la complémentarité de son futur groupe scolaire avec celui du SIVOM de Mezzana, dont elle est membre avec trois autres communes : Péri, Tavaco, Cuttoli-Corticchiato.

Comprenant 17 classes (maternelles et élémentaires)¹⁰¹, ce dernier, réputé vétuste, accueillait, à la rentrée 2024-2025, 487 élèves, dont 226 sont sarrolais soit 46 % de l'effectif total.

Selon la commune, la décision de construire un groupe scolaire sous maîtrise d'ouvrage communale trouve son origine dans la saturation du groupe scolaire géré par le SIVOM de Mezzana, l'augmentation de sa population, ainsi que dans le refus des communes membres, entre 2014 et 2015, d'engager un nouveau programme d'investissement pour accroître la capacité du site. Elle va de pair avec le sujet de la répartition de la charge entre les communes membres et l'augmentation continue de la participation financière qui leur est demandée, avec un coût par élève de plus de 4 000 € par an.

⁹⁷ Les seules études produites à la chambre sont des études géotechniques, hydrauliques, et géothermiques.

⁹⁸ En avril 2018, la commune a passé un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage en procédure adaptée en application de l'article L. 2422-2 du CCP. Par délibération du 8 juin 2018, le conseil municipal a approuvé la désignation d'un groupement solidaire privé. L'acte d'engagement signé par le maire le 11 juin 2018 comportait une tranche ferme et deux tranches optionnelles que le prestataire a exécuté à hauteur de 78 408 € TTC.

⁹⁹ Circulaire n° 2003-104 du 3 juillet 2003 relative à la carte scolaire.

¹⁰⁰ Délibération du 27 mai 2016.

¹⁰¹ Dont six classes aménagées avec des bâtiments modulaires.



La mise en service du nouveau groupe scolaire d'Effrico aurait pour conséquence de réduire le nombre d'élèves de la commune scolarisés par dérogation à Ajaccio et, de droit, au sein du SIVOM de Mezzana. La commune prévoit une sortie progressive de ce dernier, tout en maintenant entre 40 à 60 élèves, sans avoir pu fournir des données précises concernant son impact financier sur la structure intercommunale.

Tableau n° 6 : Effectifs du groupe scolaire du SIVOM de Mezzana par provenance géographique entre les rentrées scolaires 2019-2020 et 2024-2025

Rentrées scolaires	Cuttoli-Corticchiato	Péri	Tavaco	Valle-di-Mezzana*	Sarrola-Carcopino	Hors communes SIVOM	Total
2019-2020	101	119	26	0	226	0	472
2020-2021	100	117	26	8	227	9	487
2021-2022	92	122	27	5	236	20	502
2022-2023	114	115	32	5	217	10	493
2023-2024	93	125	19	2	233	16	488
2024-2025	114	115	32	0	226	10	497

*La commune de Valle-di-Mezzana s'est retirée du SIVOM expliquant la baisse de ses effectifs scolaires.

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données transmises par la commune.

Consciente de l'expression insuffisante de son besoin, la commune tente aujourd'hui de pallier ces écueils. Elle a sollicité les services de l'Éducation nationale pour analyser l'évolution démographique de sa population scolaire, et un cabinet privé pour une prospective financière dédiée à l'impact du projet de groupe scolaire sur l'autofinancement de la commune, dont le livrable était attendu pour la fin de l'année 2025. Enfin, une évaluation de l'impact structurant de son projet scolaire à l'échelle communautaire est en cours d'étude auprès de la CAPA.



4.1.2 Une procédure marquée par la résiliation du marché de maîtrise d'œuvre, réattribué au même prestataire deux ans après¹⁰²

En janvier 2019, aux termes des articles L. 2125-1, R. 2162-16 et R. 2172-2 du CCP, le conseil municipal a adopté le lancement d'une procédure de passation d'un marché de maîtrise d'œuvre par voie d'un concours restreint. Sur les 32 candidatures reçues, le jury a sélectionné trois finalistes. Parmi eux, il a porté son choix sur un groupement composé de sept entreprises. Le conseil municipal a autorisé le maire à signer l'acte d'engagement, notifié au prix de 1,18 M€ HT¹⁰³. Une prime de concours de 79 000 € HT a été versée aux deux candidats évincés (soit 189 600 € TTC). Le titulaire du marché a livré sa phase d'avant-projet sommaire (APS) un mois plus tard¹⁰⁴.

Néanmoins, le marché a été résilié pour motif d'intérêt général, en avril 2021, suite au recours gracieux du représentant de l'État. Après plusieurs relances qui ont prorogé les délais de recours contentieux, la commune n'a pas apporté au préfet des réponses suffisantes pour lever les irrégularités de procédure identifiées. L'État a notamment pointé l'absence de procès-verbal du jury lors de la sélection des finalistes, le manque de motivation de son analyse des offres, ainsi qu'un potentiel conflit d'intérêts entre le titulaire du marché et un agent communal affecté à la commande publique. Le conseil municipal a, alors, autorisé le maire à signer un protocole transactionnel et à verser¹⁰⁵ une indemnité de résiliation de 49 391,70 €¹⁰⁶, répartie entre les membres du groupement proportionnellement au coût prévisionnel du marché. Au final, cette première tentative aura coûté plus de 0,57 M€ à la commune.

Suite à la résiliation du marché de maîtrise d'œuvre en 2021, la commune a décidé de relancer un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage en procédure adaptée, compte tenu des évolutions techniques apportées au projet de construction (ex : création d'une crèche de 50 berceaux, labellisation environnementale, application du « 1 % artistique »¹⁰⁷, etc.). Par délibération du 12 août 2021, le conseil municipal a désigné un nouveau titulaire constitué en groupement solidaire privé dont l'acte d'engagement a été notifié le 25 août 2021.

En février 2022, le conseil municipal a décidé de lancer une nouvelle procédure de passation d'un marché de maîtrise d'œuvre, par voie de concours restreint.

¹⁰² Le détail des coûts liés à la passation et l'exécution de l'ensemble des marchés publics relatifs à l'opération de construction d'un groupe scolaire et d'une crèche figure en annexe n° 2 du présent rapport.

¹⁰³ Soit, 1,42 M€, incluant le montant de la mission de base, le visa et les missions complémentaires.

¹⁰⁴ Il s'agit d'une première étude technique et architecturale dans le processus de conception d'un projet de construction pour en évaluer la faisabilité et le coût approximatif.

¹⁰⁵ En application des articles L. 6 et L. 2195-3 du CCP.

¹⁰⁶ Correspondant à 5 % du marché initial (1 185 840 € HT) auquel ont été déduites les prestations déjà accomplies (198 005,93 € HT) aux termes de l'article 33 du cahier des clauses administratives générales des marchés des prestations intellectuelles (CCAG-PI).

¹⁰⁷ L'obligation de décoration des constructions publiques (...) impose aujourd'hui aux maîtres d'ouvrages publics de consacrer 1 % du coût de leur construction à la commande ou à l'acquisition d'une ou de plusieurs œuvres d'un artiste vivant, émergent ou expérimenté. Source : guide « le 1 % artistique et la commande publique », centre national des arts plastiques, édition 2024.



La commune a souhaité se prémunir de nouveaux risques juridiques en informant la titulaire des mesures préventives prises pour les limiter : le changement du prestataire chargé de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ; la reconfiguration de la cellule de la commande publique pour mettre fin au risque de conflit d'intérêts pendant la procédure de sélection ; l'égalité de traitement des candidats dans la prise de connaissance des pièces du marché ; le renouvellement des membres du jury ; l'intervention d'un huissier pour la levée de l'anonymat. De même, elle s'est organisée pour que son agent potentiellement concerné par un conflit d'intérêt ne participe pas au suivi du marché, sans pour autant avoir explicitement formalisé sa nouvelle organisation par un arrêté de déport ou une note de service comme l'indiquait son courrier.

Le jury a reçu 23 candidatures, dont celle de l'ancien titulaire, qui a été sélectionné parmi les finalistes puis retenu pour être l'attributaire du nouveau marché, en juillet 2023. La commune a organisé une négociation du prix de ses honoraires, qui a légèrement été revu à la baisse, permettant de réaliser une économie de 3 % par rapport à l'offre initiale. Le marché a été notifié pour un montant de 1,62 M€ HT¹⁰⁸, soit 0,43 M€ de plus que le premier marché conclu en 2019 (+0,43 M€), en raison d'une revalorisation des valeurs de référence¹⁰⁹ ayant servi à son calcul pour tenir compte d'un cahier des charges plus exigeant (ex : labellisation environnementale du futur bâtiment). De plus, la commune n'a pas veillé à déduire de ses honoraires la prime de concours de 35 000 € HT que le maître d'œuvre a perçue, au même titre que les deux autres candidats évincés (soit 126 000 € TTC au total). Le titulaire a exécuté son marché jusqu'à la phase de l'avant-projet définitif (APD). Le marché est aujourd'hui suspendu, faute pour la commune d'avoir obtenu les cofinancements espérés pour financer son opération et déposer une demande de permis de construire.

4.2 Un projet dont le dimensionnement a évolué

Suite à la résiliation des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, l'objet et le périmètre du projet ont évolué.

En janvier 2019, le conseil municipal a délibéré¹¹⁰ sur la création d'un groupe scolaire d'une capacité d'accueil de 300 élèves et d'une crèche de 50 berceaux, alors que le règlement de consultation des offres du marché de maîtrise d'œuvre, publié en février 2019, décrivait quant à lui un projet de 3 039 m² réalisé en deux phases. La première phase porte sur la création d'une « école maternelle provisoire », d'une capacité de quatre classes devant « pouvoir être transformée ultérieurement en crèche d'une capacité de 50 à 60 berceaux ». La seconde phase prévoit la création d'un groupe scolaire d'une capacité totale de 12 classes (4 classes maternelles et 8 classes élémentaires), comprenant un espace de restauration.

¹⁰⁸ Soit, 1,94 M€ TTC.

¹⁰⁹ Taux de base, coefficient de complexité et montant des missions complémentaires.

¹¹⁰ Délibération du 17 janvier 2019.



Après l'annulation du premier marché de maîtrise d'œuvre en 2021 (cf. *supra*), le conseil municipal s'est réuni en février 2022¹¹¹. Le projet d'une maternelle provisoire est abandonné et remplacé par la création d'une crèche de 52 berceaux, d'une surface utile de 750 m². Il a aussi confirmé la construction d'un groupe scolaire de 12 classes, d'une surface totale utile de 1 962 m², et d'un restaurant scolaire. Il a aussi adopté l'aménagement de 80 places de stationnement et le traitement paysager de son emprise foncière, laquelle est passée de 9 607 m² en 2019 à 9 363 m² en 2022.

Les caractéristiques du projet ont également évolué sur le plan technique :

- prise en compte des conditions géotechniques et hydrauliques, de l'acceptabilité sociale (construction de plain-pied) et des exigences de performance architecturale, environnementale (label « bâtiments durables méditerranéens ») et thermique (application de la réglementation thermique 2025) ;
- révision de la surface de plancher¹¹² (+ 1 000 m²) par le maître d'œuvre, entraînant une révision du coût des travaux de construction au stade de la phase d'avant-projet sommaire (APS), livrée en mai 2024.

4.3 Un projet dont le coût a été révisé à la hausse

La relance des procédures de marché et l'évolution du dimensionnement du projet, évoqué ci-dessus, ont, par ailleurs, eu des conséquences notables sur le coût prévisionnel du projet.

En janvier 2019, le conseil municipal a approuvé les travaux de construction à hauteur de 9,21 M€ HT, et un coût global qui serait de 12,65 M€ HT selon les précisions apportées par la commune¹¹³. En mars 2019, il a adopté un plan de financement, dans lequel le coût du projet est estimé à 13,27 M€ HT, dont 10,59 M€ HT dédiés aux travaux de construction. Finalement, la commune a dû revoir le cadrage financier de ses opérations suite à l'annulation du premier marché de maîtrise d'œuvre en 2021.

Le 26 juin 2024, soit huit mois après l'attribution de son second marché de maîtrise d'œuvre, le conseil municipal a voté un plan de financement affichant, quant à lui, un coût prévisionnel des travaux de construction estimés à 15,45 M€ HT, soit une opération évaluée à 17,42 M€ HT. Enfin, la chambre relève qu'en février 2025, lors du vote de la trajectoire budgétaire et financière à l'horizon 2030, le coût global l'opération (travaux et ingénierie) est désormais évalué à 17,55 M€ HT, dont 15,57 M€ de travaux, soit une progression de 69 % par rapport au coût initial des travaux du premier projet de 2019.

¹¹¹ Délibération du 25 février 2022.

¹¹² Elle est définie à l'article R. 111-22 du code de l'urbanisme.

¹¹³ Le coût global de l'opération est évalué dans la délibération à 14 003 196 € TTC sans mention du montant hors taxes.



Tableau n° 7 : Récapitulatif des coûts liés à la construction du groupe scolaire et de la crèche adoptés par le conseil municipal entre 2019 et 2024 hors taxes

Délibération du conseil municipal	Travaux de construction (HT)	Coût global (HT)
17/01/2019 (1 ^{er} projet)	9,21 M€	12,65 M€
22/03/2019 (1 ^{er} projet)	10,59 M€	13,27 M€
26/06/2024 (2 nd projet)	15,45 M€	17,42 M€
10/02/2025 (2 nd projet)	15,57 M€	17,55 M€
Évolution 2019-2025 en €	+ 6,36 M€	+ 4,90 M€
Évolution 2019-2025 en %	+ 69 %	+ 39 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données transmises par la commune.

En prenant en compte l'assiette foncière déjà apportée par la commune, qu'elle valorise à 1,2 M€, une enveloppe « mobilier » (1 M€), différents honoraires et la TVA (2 M€), la commune réévalue, en février 2025, le coût global de l'opération à 21,8 M€ TTC.

Aujourd'hui, le projet pourrait à nouveau connaître des évolutions puisque la commune réfléchit désormais à désolidariser les deux établissements en reportant le calendrier des travaux de sa crèche communale, ce qui serait de nature à entraîner de nouveaux ajustements de son dimensionnement, dont il faudra veiller à contrôler la compatibilité avec l'actuel marché de maîtrise d'œuvre, pour éviter toute modification substantielle dudit marché.

4.4 Un projet dont le financement n'est toujours pas assuré

Le plan de financement délibéré par le conseil municipal en juin 2024 fixe pour objectif d'obtenir un taux de subventionnement de 81 %, soit 14,2 M€, réparti comme suit :

Tableau n° 8 : Plan de financement de la commune de Sarrola-Carcopino (en million d'euros)

Financeurs	Montant en M€	Taux
État	6	34 %
Collectivité de Corse	7	40 %
Caisse d'allocations familiales	1,2	7 %
Total général	14,2	81 %

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



A ce jour, la commune a obtenu un engagement ferme de la caisse d'allocations familiales (CAF)¹¹⁴ mais pas de ses autres contributeurs, à savoir l'État et la collectivité de Corse, qui représentent à eux deux 70 % des financements publics attendus.

En définitive, elle a lancé l'opération avec des coûts qui ont significativement augmenté sans garantir sa viabilité financière, en particulier l'obtention des cofinancements nécessaires à la réalisation de son projet. Même si elle parvient à les obtenir, l'équilibre financier de l'opération exigera de contracter un nouvel emprunt. Étant donné sa situation financière (cf. *infra*), cette éventualité paraît fortement compromise à moyen terme. En l'absence de financement, le projet, dont le coût des différentes études préalables représente 1,30 M€, est actuellement mis en pause.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune s'est engagée dans la construction d'un groupe scolaire et d'une crèche communale. Le projet a été fragilisé dès le lancement de l'opération. Il a été lancé sans que des études nécessaires à son évaluation préalable ne soient réalisées ou à tout le moins produites à la chambre. Le titulaire du marché de maîtrise d'œuvre a recommencé sa mission en 2023, après la résiliation d'un premier marché en 2021 au motif de manquements au code de la commande publique. Le coût de ce premier projet annulé s'est élevé à 0,57 M€.

Le projet a par la suite évolué. Les travaux ont été estimés à 15,57 M€ HT en 2025 contre 9,21 M€ HT en 2019, soit un redimensionnement faisant progresser le coût de près de 70 %. Le coût total de l'opération pourrait dépasser les 20 M€ TTC.

La commune s'est, au surplus, engagée dans cette opération sans être assurée d'obtenir les principaux cofinancements attendus. L'équilibre et la soutenabilité de l'opération ne sont donc pas garantis à ce jour. En l'absence de financement, le projet est actuellement à l'arrêt.

5 FIABILITÉ DES COMPTES ET ANALYSE FINANCIÈRE

5.1 Des informations budgétaires et comptables à compléter

La commune dispose d'un budget principal. Elle a opté pour une entrée en vigueur de la nomenclature budgétaire et comptable M57 à compter du 1^{er} janvier 2024¹¹⁵.

¹¹⁴ Par la signature d'une convention d'engagement d'une durée de cinq ans. Les financements sont réservés à la construction de la future crèche communale.

¹¹⁵ Délibération du 26 juillet 2023 en application de l'article 106-III de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).



En 2025, elle a anticipé l'adoption de son premier compte financier unique (CFU), qui n'étant rendu obligatoire qu'à compter du 1^{er} janvier 2026¹¹⁶. Il a vocation à se substituer, de manière définitive, au compte administratif et au compte de gestion.

5.1.1 Une information et une publicité budgétaire à compléter

5.1.1.1 Des documents budgétaires à publier

L'article L. 2313-1 du CGCT indique que « *les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'État dans le département. Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire* ».

Entre 2020 et 2024, la commune a publié ses délibérations budgétaires par voie dématérialisée¹¹⁷. Elle n'a toutefois pas pris soin de les accompagner des maquettes budgétaires et comptables afférentes. Dans un souci de transparence et d'exhaustivité de l'information communiquée au public, il serait souhaitable qu'elle améliore leur libre accès depuis son site internet, en les annexant aux délibérations municipales.

5.1.1.2 Un engagement hors bilan récemment renseigné dans les annexes budgétaires

Les engagements hors bilan sont définis à l'article 1231-80 du plan comptable général (PCG)¹¹⁸ qui dispose qu'« *ils peuvent enregistrer des droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine de l'entité. Les effets des droits et obligations sur le montant ou la consistance du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures* » imputés sur des comptes de classe 8.

L'article L. 2313-1 du CGCT ajoute que « *pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements* ». L'article R. 2313-3 du CGCT précise que les états annexés incluent une « (...) 7^o Présentation des engagements donnés et reçus ».

¹¹⁶ Comme énoncé au II de l'article 242 de la loi de finances pour 2019.

¹¹⁷ Exceptée la délibération d'adoption du budget primitif 2021.

¹¹⁸ Version au 1^{er} janvier 2025.

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 21/05/2026
Publication : 21/05/2026

Pour l'autorité compétente par délégation



La commune de Sarrola-Carcopino et l'office public de l'habitat (OPH) de la CAPA ont été l'office foncier de la Corse (OFC) pour l'achat de terrains à Effrico, principalement destinés à la création de logements sociaux, et ont signé le 28 juillet 2022 une convention de portage foncier¹¹⁹. Les parcelles cadastrales ont été achetées à une société civile immobilière (SCI) pour 3,29 M€, par acte authentifié du 3 août 2022. La convention stipule que l'OFC est propriétaire des terrains pendant quatre ans maximum, à compter du 3 août 2022. À l'expiration de la convention, c'est-à-dire à compter de l'été 2026, les biens seront rétrocédés à l'OPH de la CAPA à un prix de revente calculé selon des modalités fixées par la convention, incluant un taux d'actualisation de 1 % HT par an et une possible minoration foncière de - 30 %. La convention peut être résiliée par le conseil municipal de Sarrola-Carcopino ou le conseil d'administration de l'OFC, obligeant alors la commune à racheter les terrains au prix de revente dans l'année suivante, ou à rembourser l'ensemble des frais engagés par l'OFC, soit au moins 3,29 M€, majorés des frais annexes.

A défaut de rétrocession à l'OPH dans les trois ans qui ont suivi l'acquisition, l'opération ne peut plus bénéficier de l'exonération de l'impôt sur la plus-value accordée au vendeur¹²⁰, évaluée à environ 0,7 M€. L'article 15 de la convention stipule, en effet, que dans le cas où la durée de portage de quatre ans serait dépassée, les parties à la convention s'engagent à reverser à l'Etat le montant de l'impôt sur la plus-value exonérée pour le vendeur.

Aucun avenant à la convention pour prolonger la durée de portage n'a été signé à ce stade. Dans l'hypothèse d'une prorogation, l'OFC précise qu'un taux d'actualisation de 5 % pourrait être appliqué et que le prix de rétrocession serait majoré de l'ensemble des coûts supportés par l'OFC pendant la période de portage prolongée, y compris le montant de la plus-value immobilière éventuellement due à l'administration fiscale.

Dans sa réponse à la chambre, l'OPH de la CAPA indique qu'à ce jour, un accord sur le dimensionnement du projet n'était pas encore arrêté et qu'en cas de désaccord, il l'abandonnerait. Par ailleurs, l'OPH soutient avoir eu la confirmation de l'OFC et de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) que le reversement de la part de la plus-value immobilière serait dû, faute d'une opération exécutée dans le délai imparti.

En conclusion, en tant qu'engagement hors bilan, l'opération de portage foncier consentie par la commune aurait dû figurer sur ses comptes et dans ses annexes budgétaires depuis 2022¹²¹. Le montant de cet engagement hors bilan correspond aux coûts d'acquisition des terrains (3,29 M€) majorés, du taux d'actualisation de 1 % par an, de la TVA appliquée au prix de rétrocession et des taxes foncières acquittées par l'OFC.

¹¹⁹ L'office foncier de la Corse (OFC) est un établissement public qui a pour mission principale d'acquérir et porter des biens bâtis ou non bâtis pour le compte des collectivités ou de leurs établissements publics, en vue de la réalisation de projets d'intérêt général, notamment en matière de logement locatif social. Les portages sont assurés pour une durée maximale de cinq ans, sauf exception dûment justifiée. Cette période permet à la collectivité ou à l'opérateur bénéficiaire de préparer le projet, tant sur le plan opérationnel que financier. Tous les frais engagés pendant la période de portage sont répercutés sur le prix de rétrocession tel que défini par la convention de portage.

¹²⁰ Cf. article 150 U II 8° du Code général des impôts.

¹²¹ Le portage foncier a été récemment présenté comme un engagement hors bilan lors de la présentation de la trajectoire financière adoptée en février 2025, mais ne figure pas dans les annexes du budget 2025.



Or, ce n'est que lors du vote du budget primitif 2025 que la commune a renseigné le B7.8 de son budget, en faisant figurer un montant de 3,29 M€ relatif à l'engagement pris au titre de la convention de portage foncier conclue trois ans auparavant. La chambre invite donc la commune à le faire figurer aux annexes budgétaires des exercices ultérieurs durant toute la durée effective de la convention susvisée.

5.1.2 Une qualité de l'information comptable à garantir.

5.1.2.1 La mise en place de la nomenclature M57 abrégée

Le 26 juillet 2023, le conseil municipal a délibéré sur l'adoption d'un référentiel M57 sans que la délibération ne contienne de visa. Notamment, elle n'évoque pas l'avis conforme du comptable public qui aurait dû être annexé à celle-ci. De plus, le conseil municipal n'a pas précisé le choix du plan comptable qu'il souhaitait retenir, alors qu'il dispose d'un droit d'option en ce sens. Dans les faits, il applique sa version abrégée, qui est aussi celle prévue par défaut dans l'instruction budgétaire et comptable M57 pour les communes d'une population inférieure à 3 500 habitants¹²².

En outre, la commune bénéficie d'autres dérogations légales applicables aux populations inférieures à 3 500 habitants. Par exemple, elle est dispensée d'adopter un règlement budgétaire et financier. De même, elle a reconduit son choix de ne pas rattacher ses charges et ses produits¹²³, n'y étant pas contrainte par la loi. En revanche, par dérogation à l'article L. 2321-2-27° du CGCT, elle a opté¹²⁴ pour l'amortissement de ses immobilisations¹²⁵ selon la règle du *pro rata temporis*¹²⁶ à partir du 1^{er} janvier 2024. Or, la commune n'a pas mis en œuvre ce changement de méthode et n'a pas délibéré sur les durées d'amortissement des immobilisations.

¹²² Tome 1 de l'instruction budgétaire et comptable M57 relative au cadre comptable applicable aux communes inférieures à 3 500 habitants.

¹²³ La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice résulte du principe d'indépendance des exercices. Elle a pour finalité de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à un service fait au cours d'une année, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas été reçues ou émises.

¹²⁴ Délibération d'adoption de la M57 du 26 juillet 2023.

¹²⁵ A savoir les immobilisations incorporelles en subdivision du compte 20 ; les immobilisations corporelles en subdivision des comptes 21, 22 (hors 229), 23 et 24 ; les immobilisations financières en subdivision des comptes 26 et 27.

¹²⁶ Annexe 1 relative au cadre comptable de l'instruction budgétaire et comptable M57 telle que mentionnée dans l'arrêté du 20 décembre 2024.



5.1.2.2 Une comptabilité d'engagement tardivement mise en place

L'article L. 2342-2 du CGCT dispose que « *le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses* », conformément au principe de sincérité budgétaire visé à l'article L. 1612-1 du CGCT. A cet égard, l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses précise que l'engagement juridique¹²⁷ est l'acte par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique.

De même, l'article R. 2311-11 du CGCT prévoit que « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ». Partant, la fiabilité des inscriptions en restes à réaliser (RAR) au compte administratif (et au compte financier unique) est une composante de son équilibre et de sa sincérité. Elle n'est garantie que dans la mesure où le maire, en sa qualité d'ordonnateur, tient une comptabilité d'engagement¹²⁸.

En contravention avec le droit applicable, la commune n'a jamais mis en œuvre, avant 2025, de comptabilité d'engagement, faute de quoi, le maire a laissé perdurer des pratiques irrégulières. Il a ainsi présenté des budgets insincères en sous-évaluant certaines dépenses votées, avec pour effet d'engager des crédits au-delà des autorisations disponibles (pour environ 1 M€ en 2020 et 2023), et/ou de reporter un montant de restes à réaliser ne résultant pas de dépenses engagées non mandatées. C'est notamment le cas de l'opération relative au groupe scolaire et de l'opération Piazza Maio. Les corrections des restes à réaliser à apporter sur ces deux opérations nécessitent, ainsi, une modification des prévisions budgétaires de la section d'investissement, avec une majoration de 1,38 M€ en dépenses et 0,17 M€ en recettes.

Parallèlement, le report automatique de certains crédits votés et l'incapacité de la commune à engager des opérations en raison de ses difficultés financières, conjugués au manque de maîtrise des procédures de marchés publics, se sont traduits par des taux de réalisation très faibles en section d'investissement. Ces derniers oscillent entre 15 et 33 %. La chambre relève tout de même une amélioration continue depuis 2022 (cf. annexe n° 3).

La chambre rappelle l'obligation de tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses. Le respect de cette obligation favorisera un suivi rigoureux des exécutions budgétaires. Afin de limiter le report important de restes à réaliser et d'améliorer son taux de réalisation, une gestion pluriannuelle des crédits à travers des autorisations de programmes et des crédits de paiement pourrait également être mise en place.

Rappel du droit n° 7 : Tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁷ Arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris en application des articles L. 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du CGCT.

¹²⁸ Instruction budgétaire et comptable M14 et M57.



La commune ne s'est engagée à se mettre en conformité avec le droit comptable qu'à du 1^{er} janvier 2025. Dans sa réponse, le maire indique qu'à compter de l'exercice 2025, ~~pas~~ aucun engagement juridique ne sera effectué sans engagement financier préalable et que les engagements non soldés en investissement de l'exercice 2024 seront apurés. La chambre invite la commune à poursuivre les correctifs apportés en section d'investissement en intégrant l'ensemble des engagements qui constituent des restes à réaliser.

5.1.2.3 Une comptabilité patrimoniale à fiabiliser

- **L'établissement d'un inventaire physique et d'un inventaire comptable**

En application de l'instruction M57, le suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier est chargé de produire et mettre à jour l'inventaire physique et comptable des biens de la collectivité. Le second assure leur suivi à l'état de l'actif figurant au bilan comptable. Leur concordance doit pouvoir refléter une image fidèle du patrimoine de la collectivité.

La même instruction précise que l'inventaire physique est « *le registre justifiant la réalité physique des biens qui permet de connaître précisément ses immobilisations* » et que l'inventaire comptable « *permet de connaître ses immobilisations sur le volet financier. Reflet de l'inventaire physique, il représente l'expression comptable de la réalité physique du patrimoine* ». Au surplus, l'instruction ministérielle du 27 mars 2015 met à disposition des ordonnateurs locaux un guide des opérations d'inventaire.

En l'espèce, la commune ne dispose pas d'un inventaire physique, ni d'un inventaire comptable conformes à l'instruction précitée. En outre, l'état de l'actif transmis présente une différence en plus de près de 0,5 M€ par rapport à la balance comptable du bilan¹²⁹.

Rappel du droit n° 8 : Établir l'inventaire physique et l'inventaire comptable des immobilisations en valeur brute et nette en concordance avec l'état de l'actif du comptable public, conformément aux dispositions du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et de l'instruction budgétaire et comptable M57.

- **Le transfert des immobilisations**

Les dépenses relatives aux immobilisations non terminées doivent être transitoirement enregistrées aux comptes 23 « Immobilisations en cours ». Lorsque celles-ci sont achevées, les montants sont virés aux comptes 21 des immobilisations définitives.

¹²⁹ Cette différence porte essentiellement sur le compte 2152 « Réseaux de voirie » à hauteur de 491 288,76 €.

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 21/05/2026
Publication : 21/05/2026

Pour l'autorité compétente par délégation



En l'espèce, la commune applique insuffisamment cette règle comptable. Fin 2023, les immobilisations en cours figurant au budget principal correspondaient à des constructions pour 8,5 M€ et à des installations, matériels et outillages techniques pour 5,25 M€. L'ensemble a été reventilé au compte 231 pour un montant de 14,79 M€ en 2024. Bien que leur poids soit important (66 % de l'état de l'actif), il n'a fait l'objet d'un transfert aux comptes 21 qu'à hauteur de 0,55 M€ en 2023, alors que sur les 14,79 M€ d'immobilisations en cours, 5,5 M€ sont antérieures à 2018 et 5,7 M€ à 2008 (soit 11,2 M€ au total).

Par ailleurs, la commune ne respecte pas les obligations comptables relatives aux frais d'études. En effet, l'instruction M57 prévoit l'enregistrement aux comptes d'immobilisation des frais d'études engagés préalablement à une opération d'investissement. Ils sont inscrits au compte 2031 puis virés à la subdivision intéressée du compte 23 (immobilisations en cours) au commencement des travaux, par une opération d'ordre non budgétaire. Aussi, s'agissant des communes de moins de 3 500 habitants, les frais non suivis d'une réalisation de l'investissement prévu doivent être sortis de l'actif par une écriture spécifique conformément à l'instruction M57¹³⁰.

En l'espèce, la commune a engagé 14 000 € de frais d'études qui n'ont pas été transférés au compte 23 (immobilisation en cours), alors qu'ils ont été suivis d'un commencement de travaux. Dans la plupart des cas, elle a directement comptabilisé l'ensemble de ses frais d'études aux comptes 231, ce qui a conduit à en masquer les montants engagés, soit près de 60 000 € entre 2019 et 2024. En outre, la chambre observe qu'un tiers des 0,21 M€ de frais d'études inscrits sur ce même compte correspondent à des études d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU), alors qu'ils devraient en principe être comptabilisés au compte 202.

La commune doit mettre en œuvre les prescriptions de la nomenclature M57 et régulariser ses comptes en lien avec le comptable public.

- **L'application du principe de prudence**

En vertu de l'article L. 2321-2-29° du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires. Elles sont constituées dans les cas énumérés à l'article R. 2321-2 du CGCT, qui prévoit notamment que « *le maire peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré* ».

Or, la chambre constate que la commune n'a pas provisionné, dans son budget primitif 2025, une dette de 555 535,17 € au titre d'un reversement de la taxe d'aménagement, dont elle a été informée par l'administration fiscale en 2024.

¹³⁰ Selon l'instruction M57, les frais d'études sont sortis de l'actif par opération d'ordre non budgétaire (débit du compte 193 et crédit du compte 2031) d'après un certificat administratif attestant que l'immobilisation n'a pas été réalisée.



Dans sa réponse, le maire conteste le caractère avéré du risque et indique avoir engagé des poursuites contentieuses. Selon la chambre, l'action en contestation de la commune, non suspensive, ne remet pas en cause l'exigibilité de la dette résultant d'un titre exécutoire pris en charge par le comptable public. De plus, l'instruction M57 rend obligatoire le provisionnement pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur le compte-épargne-temps (CET) par les agents, ce que la commune n'a pas opéré alors qu'elle a instauré ce dispositif en 2021¹³¹. Enfin, dans le cadre de la convention de portage foncier, la commune n'a pas provisionné le risque résultant de la prise en charge de l'impôt sur la plus-value immobilière, dont l'exonération impose une rétrocession dans un délai de trois ans, aujourd'hui expiré (cf. *supra*).

Rappel du droit n° 9 : Appliquer la procédure de dotations aux provisions qui constituent des dépenses obligatoires au sens des articles L. 2321-2, 29° et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

5.1.2.4 Un encours de la dette qui ne correspond pas aux engagements résultant des contrats d'emprunt

Au 31 décembre 2024, l'encours de la dette est composé de deux emprunts souscrits en 2017 et 2020. Celui contracté en 2017 sur une durée de 13 ans, au taux fixe de 1,77 % n'a pas été correctement comptabilisé. Il correspond à un réaménagement de six emprunts, dont le capital restant dû s'élevait 1,93 M€. Le contrat prévoit que les indemnités de remboursement anticipé sont capitalisées à hauteur de 0,79 M€, portant le montant du capital à rembourser à 2,72 M€. Cependant, le coût de ce refinancement n'a pas été intégré dans les comptes de la commune, si bien que l'encours de la dette figurant au compte de gestion ne correspond pas aux obligations contractuelles précitées et se retrouve sous-évalué de 0,79 M€. Il diffère, par ailleurs, des annexes des comptes administratifs.

Tableau n° 9 : Différence de l'encours de dette figurant au compte de gestion et au compte administratif

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Compte de gestion (balance des comptes)	1,45	4,09	3,77	3,43	3,09	2,75
Compte administratif	2,25	4,89	4,56	4,22	3,88	3,54
Écart	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79

En outre, l'opération de refinancement, qui a engendré une indemnité de remboursement anticipé, n'a pas été retracée dans les dépenses de fonctionnement¹³². La régularisation de cette opération se traduira par une charge de 0,79 M€. Cette dernière pourrait faire l'objet d'un étalement, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57. La commune doit se rapprocher du comptable public afin de régulariser cette situation.

¹³¹ Délibération du 8 avril 2021.

¹³² Au compte 668 « autres charges financières »



Appel du droit n° 10 : Intégrer les écritures du refinancement de la dette conformément à l'article 1 de l'instruction budgétaire et comptable M 57.

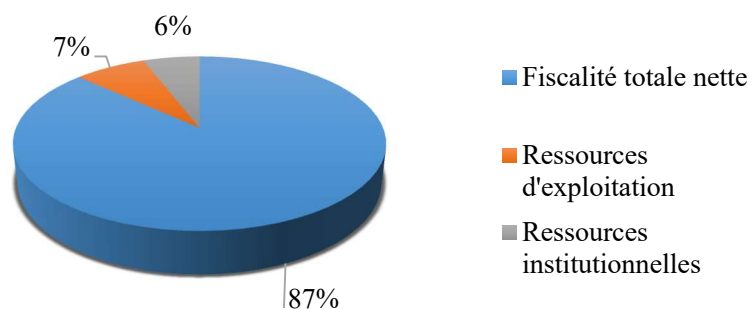
5.2 Une trajectoire financière dégradée depuis 2020¹³³

5.2.1 Des produits de gestion en hausse continue

Entre 2019 et 2024, les produits de gestion de la commune sont passés de 3,1 M€ à 3,8 M€, soit une hausse de 0,67 M€ (+ 21 %). En 2024, ils étaient 8 % plus élevés que la moyenne de sa strate démographique¹³⁴ au niveau national, soit 1 143 € contre 1 055 € par habitant, mais 13 % inférieur à la moyenne régionale¹³⁵.

En 2024, ils se composaient à 87 % de ressources fiscales, à 7 % de ressources d'exploitation et à 6 % de ressources institutionnelles.

Graphique n° 1 : Répartition par type de produit de gestion en 2024



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et le compte financier unique.

¹³³ Les tableaux de la situation financière sont présentés dans les annexes n° 4 et 5 du présent rapport.

¹³⁴ Communes de 2 000 à 3 500 habitants appartenant à un groupement fiscalisé ; source : Comptes individuels des collectivités de la direction générale des finances publiques.

¹³⁵ Qui était de 1 278 € en 2023.



5.2.1.1 Les ressources fiscales qui progressent malgré la baisse de la fiscalité reversée

Les ressources fiscales de la commune ont progressé de 33 %, grâce au dynamisme de sa fiscalité locale directe¹³⁶, qui lui a permis de dégager des marges supplémentaires (+ 0,46 M€), sous l'effet de l'augmentation du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) résultant du transfert de la part qui était précédemment perçue par la collectivité de Corse à compter de 2021¹³⁷. Son taux, fixé à 30,24 %¹³⁸, est parmi les plus élevés du département de la Corse-du-Sud, dont la moyenne se situait à 23,95 % en 2024¹³⁹. Depuis cette année-là, la commune reverse d'ailleurs une contribution au titre du dispositif du coefficient correcteur mis en place par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020¹⁴⁰. Elle a également institué la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), qu'elle a fixée au taux de 19,05 % en 2023¹⁴¹.

A contrario, sa fiscalité reversée, constituée des attributions de compensation, de la dotation de solidarité communautaire (DSC) et du fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC)¹⁴² n'a eu de cesse de diminuer. Elle est passée de 0,94 M€ à 0,76 M€ (- 0,18 M€) en cinq ans. Cette forte baisse s'expliquerait par sa croissance démographique et l'amélioration de son potentiel fiscal par habitant¹⁴³, qui ont eu pour effet de la pénaliser par rapport à d'autres communes membres de la CAPA.

¹³⁶ Observé à partir des bases d'imposition de la TFPB et de la THRS.

¹³⁷ Suite à la suppression de la taxe d'habitation prévue à l'article 16 de la loi du 28 décembre 2019, elle a bénéficié du transfert de la part départementale autrefois versée à la collectivité de Corse.

¹³⁸ C'est-à-dire 12,25 % qui s'est ajouté à sa part communale fixée à 17,99 % avant réforme.

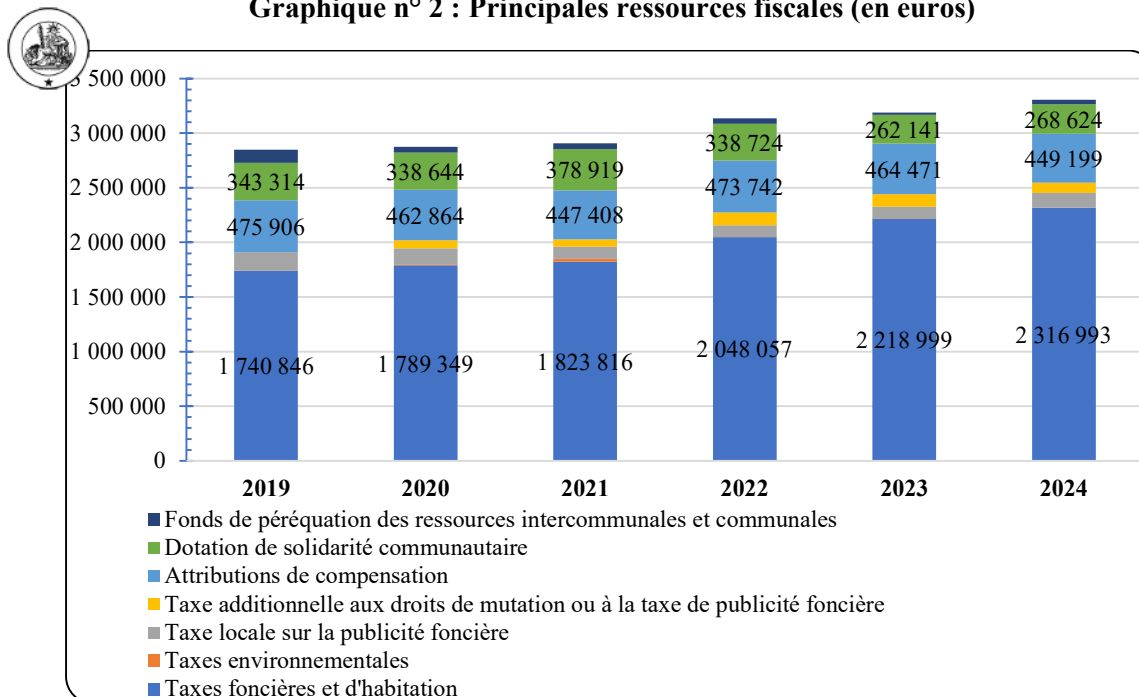
¹³⁹ Source : fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI).

¹⁴⁰ La contribution est due lorsque la collectivité est classée en « surcompensation » en obtenant un résultat inférieur à 1 au calcul du coefficient correcteur.

¹⁴¹ Délibération du 14 avril 2023 prise en application de l'article 1636 B sexies du CGI.

¹⁴² Article L. 2336-5 du CGCT.

¹⁴³ De 941,01 € par habitant en 2019, il est passé à 1 165,02 € par habitant en 2024 alors que la moyenne de la strate se situait à 916,95 € par habitant cette année-là.

Graphique n° 2 : Principales ressources fiscales (en euros)

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

5.2.1.2 Une hausse des ressources d'exploitation à relativiser

Les ressources d'exploitation sont faibles par rapport aux autres ressources, mais elles ont connu le plus fort coefficient de croissance puisqu'elles ont été multipliées par trois, passant de 0,07 M€ en 2019 à 0,22 M€ en 2024.

Cette progression doit toutefois être relativisée. Grâce à l'organisation de son marché de Noël, la commune a certes collecté 0,10 M€ de redevances d'occupation domaniale en 2023 puis 0,14 M€ de droits de stationnement et de location sur la voie publique en 2024, mais l'opération globale reste déficitaire, engendrant des dépenses supérieures aux recettes encaissées en 2024 (cf. *infra*).

5.2.1.3 Des ressources institutionnelles en hausse soutenue jusqu'en 2023

Les participations et dotations de l'État ont progressé jusqu'en 2023 (+ 0,13 M€) puis ont baissé pour s'établir à 0,28 M€, contre 0,34 M€ l'année précédente, notamment sous l'effet de la modification des modalités de participation de la CAF au fonctionnement de la crèche privée, à laquelle la commune a recours.

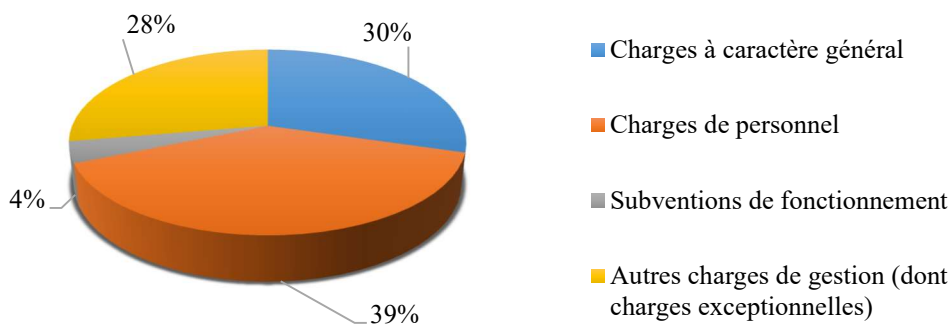
Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a fluctué sur la période. Elle représentait près de 80 % des ressources institutionnelles en 2019, 46 % en 2022 et 60 % en 2024. Comparativement à la moyenne de sa strate, la DGF que percevait la commune était inférieure à celle-ci en 2024 (50 € contre 158 € par habitant pour la moyenne nationale et 251 € au niveau régional).

5.2.2 Une progression soutenue des charges de gestion deux fois plus rapide que celle des produits de gestion

Les charges de gestion ont fortement augmenté. Entre 2019 et 2024, elles sont passées de 2,6 M€ à 3,9 M€, soit une hausse de près de 51 %, deux fois plus rapide que celle des produits de gestion. Elle s'explique par la forte progression des charges à caractère général et des charges de personnel, qui placent la commune au-dessus de la moyenne de sa strate (1 132 € contre 871 € par habitant) avec un ratio de rigidité¹⁴⁴ établi à 69 %, lui laissant peu de marges de manœuvre pour réaliser des économies budgétaires.

En 2024, les charges de gestion se sont réparties de la manière suivante : 39 % de dépenses de personnel, 30 % de charges à caractère général, 28 % dédiés aux autres charges de gestion, 4 % de subventions de fonctionnement versées.

Graphique n° 3 : Répartition par type de charge de gestion en 2024



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et le compte financier unique.

5.2.2.1 Des charges de personnel en très forte progression

Les charges de personnel ont progressé de 0,53 M€ entre 2019 et 2024, passant de 1,02 M€ à 1,54 M€, soit une augmentation de 52 % en six ans. La commune se situe au-dessus de la moyenne de sa strate, soit 430 € contre 417 € par habitant.

En cinq ans, la rémunération du personnel titulaire a augmenté de 0,45 M€ tandis que celle du personnel non titulaire n'a progressé que de 0,08 M€.

¹⁴⁴ Le ratio de rigidité des charges structurelles mesure le rapport entre la somme des charges obligatoires (charges de personnel, contingents et participations, charges d'intérêts) et le total des produits de fonctionnement.

**Tableau n° 10 : Evolution des dépenses de personnel entre 2019 et 2024 en euros
et en pourcentage**



	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024	
							Evol. €	Evol. %
Rémunération du personnel titulaire	457 050	516 607	588 432	672 296	707 552	906 099	449 049	98,2%
+ Rémunération du personnel non titulaire	111 322	215 160	167 770	146 350	143 834	195 182	83 860	75,3%
+ Rémunération des apprentis	0	0	1 693	7 796	12 931	0		
+ Charges sociales	466 890	546 930	606 974	597 261	646 275	477 086	10 196	2,2%
+ Impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations (autres organismes)	0	0	0	0	0	17 382		
- Remboursement sur rémunération du personnel	-19 192	-62 759	-98 251	-48 399	-64 469	-53 478	-34 287	178,7%
Total des charges de personnel	1 016 070	1 216 046	1 266 619	1 375 303	1 446 122	1 542 269	526 200	51,8%
Évolution N-1 en €		199 977	50 572	108 685	70 819	96 147		
Évolution N-1 en %		19,7%	4,2%	8,6%	5,1%	6,6%		

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et le compte financier unique.

L'augmentation résulte pour partie de l'accroissement de 32 % des effectifs titulaires, qui sont passés de 19 à 25 ETP¹⁴⁵ en six ans. Elle est aussi le résultat d'une progression de la rémunération, notamment en lien avec la mise en place du RIFSEEP en 2020¹⁴⁶, de celle de la valeur du point d'indice en 2023 et en 2024 et du versement d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle en 2024¹⁴⁷.

5.2.2.2 Des charges à caractère général qui ont doublé sur la période

En tant que deuxième poste de dépenses, les charges à caractère général ont connu la plus forte progression. Elles sont passées de 0,57 M€ à 1,17 M€ en six ans, soit une hausse de 105 % (+ 0,59 M€), car la commune a fait le choix de proposer de nouveaux services à ses administrés. Par exemple, le marché pour la location de berceaux dans une crèche privée, l'organisation d'un marché de Noël, avec un contrat de location de chalets pour lequel la commune s'est engagée pour trois ans fermes pour un total de 0,28 M€ HT¹⁴⁸, ou encore l'accord-cadre à bons de commande relatif au débroussaillage des espaces verts et l'abattage des arbres dont le marché a été renouvelé en 2023, avec des montants maximums doublés (0,12 M€ par an) par rapport au précédent marché. En conséquence, les achats de prestation de service ont constitué 37 % des charges à caractère général en 2024 et ont contribué aux deux tiers de l'augmentation observée (+ 0,48 M€). Passant de 0,06 M€ à 0,43 M€, ils ont représenté 1,39 M€ sur la période. Enfin, les frais d'assurance, qui ont presque doublé sur la période (de 0,08 M€ à 0,15 M€), expliquent aussi une partie de l'augmentation constatée.

¹⁴⁵ L'effectif non titulaire étant resté plutôt stable, soit 7 ETP au 31 décembre 2024.

¹⁴⁶ RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, adopté par délibération du 14 février 2020.

¹⁴⁷ Délibération du 25 novembre 2024. Instaurée par décret du 31 octobre 2023, elle est calculée selon un barème forfaitaire comportant sept tranches de 800 € à 300 €. Elle est attribuée en une ou plusieurs fois aux agents dont la rémunération annuelle brute était inférieure à 39 000 € sur la période du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2023.

¹⁴⁸ Au-delà de s'engager sur une période ferme de 3 ans, la commune n'a pas étudié la possibilité d'acheter des chalets alors qu'elle aurait pu en financer une partie en formulant des demandes de subventions d'investissement et en bénéficiant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).



5.2.2.3 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont également augmenté de 20 % entre 2019 et 2024 (+ 0,18 M€). A ce titre, la contribution versée au SIVOM de Mezzana a représenté 87 % de celles-ci, soit une charge de 0,9 M€ en moyenne annuelle supportée par la commune, en raison d'un coût de la scolarisation élevé et en progression, passé de 3 596 € par élève en 2019 à 4 149 € par élève 2024. Sa contribution au SIVOM a cru de 13 % en six ans (+ 125 127 €). Comparativement, la commune de l'Île-Rousse consacrait 2 318 € par élève en 2023¹⁴⁹. Le montant est également supérieur à la moyenne constatée en Corse-du-Sud¹⁵⁰.

Dans sa réponse à un extrait du rapport sur ce point, le président du SIVOM explique que l'augmentation du coût moyen par élève résulte d'une hausse mécanique de la masse salariale par l'effet du glissement-vieillesse-technicité (GVT). De plus, des charges de gestion non soldées en 2019 et 2020, d'un montant estimé à 115 000 €, ont été échelonnées sur les exercices ultérieurs à compter du budget 2021, jusqu'en 2025.

Tableau n° 11 : Évolution du coût de scolarisation par élève sarrolais du groupe scolaire du SIVOM de Mezzana entre 2019 et 2024 (en euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Contribution versée (en €)	812 588	775 899	921 407	878 210	943 888	937 715
Effectifs sarrolais	226	227	236	217	233	226
Dépenses / élève €	3 596	3 418	3 904	4 047	4 051	4 149

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les données transmises par la commune.

5.2.3 Une capacité d'autofinancement brute négative à partir de 2023

Le rythme annuel de progression des charges de gestion (9 %) étant nettement supérieur à celui des produits de gestion (4 %), l'excédent brut de fonctionnement (EBF)¹⁵¹ a progressivement décliné, passant de 0,51 M€ en 2019 à - 0,14 M€ en 2024.

¹⁴⁹ Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur les exercices 2019 et suivants de la commune de l'Île-Rousse publié en 2023. De strate équivalente à celle de Sarrola-Carcopino (3 285 habitants)¹⁴⁹, elle est propriétaire d'un groupe scolaire d'enseignement public de premier degré comprenant 10 classes primaires (maternelles et élémentaires) accueillant en moyenne plus de 250 élèves par an.

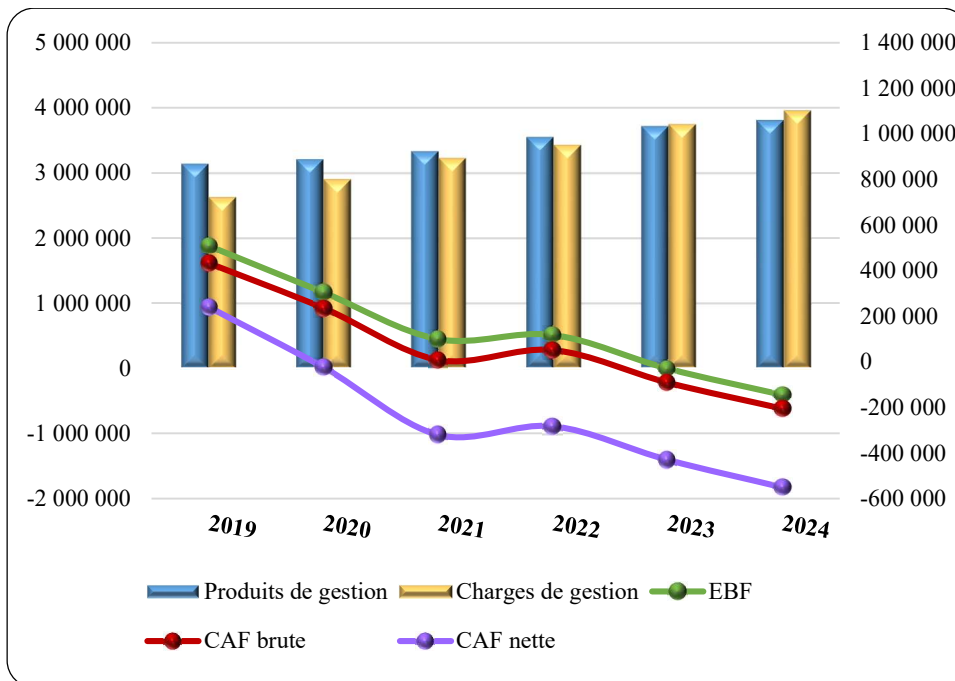
¹⁵⁰ Selon les données recueillies par la préfecture de Corse, le coût annuel moyen serait de 1 200 € en Corse-du-Sud et 800 € au niveau national, en 2021.

¹⁵¹ 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. Il ne tient pas compte des produits et des charges financiers/ères.



La capacité d'autofinancement brute (CAF brute)¹⁵² a suivi la même trajectoire de dégradation, traduisant l'incapacité de la commune à dégager des marges de manœuvre financières. Elle a progressivement chuté, passant de 0,43 M€ en 2019 à - 0,21 M€ en 2024. La commune ne dégage plus d'autofinancement depuis 2023, alors que les communes de la même strate dégagent en moyenne 202 € par habitant, soit 20 % de leur produit de gestion¹⁵³.

Graphique n° 4 : Évolution de l'EBF et de la CAF brute par rapport à celle des produits et charges de gestion (en euros)



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et le compte financier unique.

¹⁵² La CAF brute correspond à l'EBF diminué du résultat financier (compte 76 moins compte 66). Cet indicateur mesure la marge financière que permet de dégager le cycle de gestion pour rembourser les emprunts souscrits et contribuer au financement des nouveaux investissements.

¹⁵³ Source : DGFIP.



5.2 Un financement des investissements en tension dès 2020

5.3.1 Des dépenses d'équipement insuffisamment couvertes par des ressources propres

La commune a réalisé 4,5 M€ de dépenses d'équipement entre 2019 et 2024. Elles ont plus que doublé entre 2022 et 2023 et sont supérieures à 1 M€ par an depuis 2023. En dépit de cette progression, les dépenses d'équipement sont restées, en 2024, en-deçà de la moyenne de la strate au niveau national (398 € contre 421 € par habitant)¹⁵⁴ et inférieures de 40 % à la moyenne régionale (685 €). Les principales opérations réalisées sur la période ont porté sur le marché de maîtrise d'œuvre du groupe scolaire et de la crèche communale (1,2 M€), les travaux de voirie (0,8 M€), l'aménagement de l'étage de la mairie annexe (0,36 M€).

Entre 2019 et 2024, la commune a également procédé au remboursement de 1,80 M€ d'annuité en capital d'emprunts, qu'elle n'a pas pu rembourser intégralement avec sa CAF brute. En effet, dans un contexte d'accroissement de l'endettement en 2020 et par voie de conséquence de celui du capital annuel à rembourser, la CAF brute, qui n'était que de 0,43 M€ en cumulé, n'a représenté que 25 % du total des annuités remboursées sur la période, expliquant qu'à compter de 2020, la CAF nette¹⁵⁵ soit négative, et représente - 1,37 M€ en cumulé sur l'ensemble de la période.

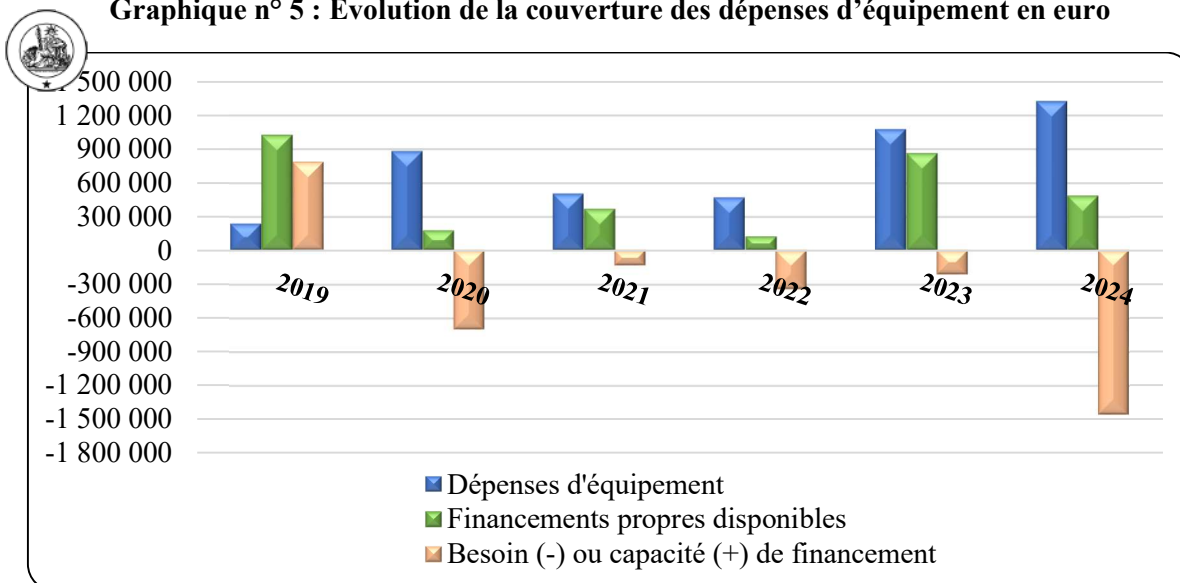
Les recettes d'investissement hors emprunt (4,40 M€) sont composées à 67 % du produit de la taxe d'aménagement (2,96 M€), à 12 % du fonds de compensation de la TVA (0,52 M€) et à 21 % de subventions d'investissement (0,92 M€) versées par la collectivité de Corse et l'État. Ce taux de subventionnement paraît faible comparativement à ceux retenus par la commune, dont la plupart des opérations d'investissement sont présentées avec un cofinancement à 80 %. Cela traduit notamment la difficulté qu'elle rencontre à finaliser les opérations qu'elle a lancées, mais aussi l'engagement prématuré d'opérations sans veiller à obtenir au préalable les cofinancements nécessaires¹⁵⁶.

En l'absence d'un autofinancement de sa part (la CAF nette étant négative), les financements propres ont représenté 68 % du total des dépenses d'équipement. Ils ont été insuffisants à couvrir les dépenses que la commune a réalisées dès 2020, ce qui a généré un besoin en financement propre de l'ordre de 1,5 M€ entre 2019 et 2024. Elle l'a couvert en souscrivant un emprunt de 2,9 M€ en 2020.

¹⁵⁴ Source : DGFIP, communes de 2 000 à 3 500 habitants appartenant à un groupement fiscalisé, 2023.

¹⁵⁵ La CAF nette annuelle correspond à la CAF brute diminuée de l'annuité en capital des emprunts.

¹⁵⁶ C'est notamment le cas de son opération d'investissement pour la construction de son groupe scolaire et de sa crèche communale actuellement suspendue par manque de co-financements.

Graphique n° 5 : Évolution de la couverture des dépenses d'équipement en euro

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et le compte financier unique.

La mobilisation anticipée de cet emprunt s'est traduite par la reconstitution du fonds de roulement à hauteur de 1,44 M€. Elle a permis de renforcer transitoirement son fonds de roulement net global (FRNG)¹⁵⁷ et donc la situation de sa trésorerie nette¹⁵⁸. Ces derniers s'établissaient à 3,2 M€ fin 2024 et représentaient près de 300 jours de charges courantes, soit un niveau confortable. Leur montant doit être majoré de 0,79 M€ afin d'intégrer l'effet du refinancement de la dette de 2017 (cf. *supra*).

5.3.2 Un endettement devenu insoutenable

Selon les données comptables, l'encours de la dette est passé de 1,45 M€ en 2019 à 2,75 M€ en 2024. Comme évoqué ci-avant, ces données minorent l'endettement de la commune car elles n'intègrent pas les indemnités de remboursement anticipé, d'un montant total de 0,79 M€ et capitalisées lors du réaménagement de sa dette en 2017 (cf. *supra*). En réalité, l'endettement réel est donc passé de 2,25 M€ à 3,54 M€, ce qui correspond à 1 063 € par habitant, soit un montant 67 % plus élevé que la moyenne de la strate (635 € par habitant).

¹⁵⁷ Sans la prise en compte des IRA capitalisées de 0,79 M€, le FRNG a atteint est passé de 2,57 M€ en 2019 à 4,76 M€ en 2020. Il s'est maintenu au-dessus de 4 M€ jusqu'en 2023 et représentait 3,23 M€ fin 2024 du fait d'une faible mobilisation de l'emprunt dédié aux travaux du groupe scolaire et de la crèche qui ont été retardés. De 2020 à 2023, la commune n'a donc pratiquement pas mobilisé son emprunt (0,5 M€) malgré les charges d'intérêts à honorer. A partir de 2023, du fait de la relance de son marché de maîtrise d'œuvre, le FRNG et la trésorerie nette ont diminué.

¹⁵⁸ Fonds roulement net global (FRNG) - besoin en fonds de roulement global (BFR).



L'encours est composé de deux emprunts souscrits en 2017 et 2020, à taux fixe, pour une durée d'amortissement de 13 et 20 ans. Celui signé en 2020, pour un montant de 2,9 M€, a été conclu pour financer des projets structurants, en particulier les travaux de construction du groupe scolaire et de la crèche. La commune a convenu de l'avoir mobilisé précocement. Elle a suspendu son opération une première fois, le temps de réattribuer son marché de maîtrise d'œuvre résilié en 2021. En 2024, malgré l'exécution déjà bien avancée de son second marché de maîtrise d'œuvre, elle a gelé son opération au stade des documents préparatoires (avant-projet définitif), faute de financements disponibles pour entamer son chantier. Or, cet emprunt a contribué à augmenter l'encours de sa dette de 57 %.

La capacité de désendettement de la commune s'est très fortement détériorée. Alors qu'elle était de 3,4 ans en 2019 selon les données comptables, (et 5,2 ans selon les données corrigées par la chambre), elle a très largement dépassé, dès 2020, le seuil d'alerte de 12 ans communément admis, pour atteindre 66,3 ans en 2022 (81,6 ans, après correction). Depuis 2023, la capacité de désendettement de la commune est annihilée par une CAF brute négative, ce qui compromet à la fois la soutenabilité de sa dette, celle de sa politique d'investissement, mais aussi plus largement sa solvabilité.

5.4 Les perspectives financières de la commune

5.4.1 Un budget 2025 contraint avec une épargne nette qui resterait négative

Le budget primitif (BP) 2025¹⁵⁹ a été voté en équilibre en section de fonctionnement et en suréquilibre en section d'investissement¹⁶⁰ du fait, dans les deux cas, d'un report des résultats cumulés excédentaires.

Hors résultat reporté, le résultat de l'exercice 2025 de la section de fonctionnement est présenté avec un déficit prévisionnel de 0,11 M€¹⁶¹. A ce titre, la chambre constate que jusqu'à présent, la commune est parvenue à maintenir l'équilibre de son budget et à assurer le remboursement des annuités d'emprunt, grâce au report de son résultat excédentaire cumulé de fonctionnement. Ce dernier, qui était de 0,97 M€ en 2019, serait cependant complètement épuisé à l'issue de l'exercice 2025.

Le BP 2025 prévoit que la CAF brute redeviendrait positive à hauteur de 0,13 M€ grâce à la baisse des charges fonctionnelles de 6,1 %¹⁶², ce qui contrasterait avec l'évolution des exercices précédents où elles ont crû de 8,5 % en moyenne annuelle entre 2019 et 2024. Néanmoins, en dépit de l'effort affiché, la CAF brute ne permettrait toujours pas de couvrir l'annuité en capital de la dette, ni de financer les dépenses d'équipement car la CAF nette serait encore négative (- 0,24 M€).

¹⁵⁹ Le détail de la section de fonctionnement du budget est présenté en annexe n° 4.

¹⁶⁰ En application de l'article L. 1612-7 du CGCT.

¹⁶¹ Il intègre un virement prévisionnel à la section d'investissement d'un montant de 244 383 €.

¹⁶² Avec une baisse des charges à caractère général (- 0,2 M€) et des charges de personnel (- 0,05 M€) et une stabilisation des autres charges de gestion courantes, notamment la contribution versée au SIVOM de Mezzana.



En section d'investissement, les dépenses prévisionnelles réelles (intégrant les restes à réaliser) sont estimées à 1,9 M€ et les recettes sont évaluées à 4,70 M€¹⁶³, soit un excédent d'investissement de 2,80 M€. Hors résultat reporté (3,11 M€), la section d'investissement présente un déficit prévisionnel de -0,30 M€. Outre les dépenses de remboursement de la dette, les dépenses d'équipement sont affichées à 1,55 M€, soit une progression de 17 % par rapport à l'exercice 2024. En revanche, la prévision est bien en-deçà de la programmation pluriannuelle d'investissement 2025-2034, qui projetait 5,86 M€ en 2025. Les principales opérations concernées sont l'aménagement de la Piazza Maio (0,65 M€) et la réfection de la tour ouest d'un bâtiment communal (0,26 M€). Les recettes d'investissement, hors résultat reporté, sont majoritairement constituées des subventions (0,87 M€), de la taxe d'aménagement (0,39 M€) et du virement de la section de fonctionnement espéré (0,24 M€).

Toutefois, la chambre observe que le budget 2025 n'intègre pas l'ensemble des dépenses qui sont dues par la commune, tant au niveau de la section de fonctionnement que de la section d'investissement.

En effet, en section d'investissement, la prise en compte des restes à réaliser corrigés majorerait les dépenses de 1,38 M€ et les recettes de 0,17 M€ (cf. *supra*). Aussi, à défaut de constituer des provisions en section de fonctionnement, les dépenses de la section d'investissement devraient être majorées de 0,55 M€ au titre du trop-perçu de la taxe d'aménagement à reverser (cf. ci-avant).

Quant à la section de fonctionnement, la commune devra régulariser les écritures des charges financières (0,79 M€)¹⁶⁴ liées à la non prise en compte de l'indemnité de remboursement anticipé dans le cadre du réaménagement de sa dette intervenue en 2017. De plus, elle devra constituer des provisions pour compte-épargne-temps et, à défaut de crédits inscrits en section d'investissement, se prémunir du risque de devoir reverser le trop-perçu de la taxe d'aménagement, en provisionnant son montant (cf. *supra*). En outre, la commune devrait être redevable d'une fraction de l'impôt sur la plus-value immobilière (720 000 €) au titre de la convention de portage foncier signée avec l'OFC (cf. *supra*).

Au final, l'ensemble des aléas et corrections à apporter au budget primitif 2025 pourraient se traduire par une remise cause de l'équilibre de sa section de fonctionnement et une altération de la capacité d'autofinancement de la commune, conduisant à annuler le virement à la section d'investissement. Celle-ci pourrait néanmoins être maintenue en suréquilibre mais avec l'obligation, pour la commune, de puiser davantage dans son fonds de roulement pour couvrir son besoin de financement.

¹⁶³ Dont le virement à la section d'investissement précité de 244 383 €.

¹⁶⁴ Cette charge pouvant faire l'objet d'un étalement sur plusieurs exercices dans les conditions prévues par l'instruction M 57.



5.4.2 Un redressement de la trajectoire financière à engager sans délai

5.4.2.1 L'absence de vision transversale et pluriannuelle des projets votés

La commune ne s'est jamais munie d'outils prospectifs, alors que sa situation a décliné significativement depuis 2019. En parallèle, bien que ses marges financières se soient réduites, elle a multiplié le lancement d'opérations d'équipement sur la période 2019-2024 dont les plans de financement ont été soumis à l'approbation du conseil municipal avec des taux de subventionnement à 80 %, sans que leur soutenabilité technique et financière n'ait été étudiée préalablement ni consolidée dans une programmation pluriannuelle d'investissement.

Un projet de programmation pluriannuelle d'investissement a bien été élaboré fin 2024, mais il n'a pas été présenté à l'assemblée délibérante. Cette programmation s'étale sur près de 10 ans (2025-2034) et agrège les principaux investissements déjà initiés, auxquels s'ajoutent de nouveaux projets. Entre 2025 et 2029, la commune ambitionne de mener une programmation d'investissement évaluée à 24 M€ (soit environ 5 M€ par an), dont 80 % se concentrent sur la construction du groupe scolaire et de la crèche communale.

5.4.2.2 Des incertitudes quant aux capacités de la commune à porter son programme d'investissement

En février 2025, le conseil municipal a approuvé une trajectoire budgétaire et financière à l'horizon 2030, dans laquelle il a pu définir une stratégie financière de désendettement. Dans cette optique, la commune s'est fixée des règles de bonne conduite de gestion, afin de retrouver une capacité de désendettement proche de 10 ans. Pour ce faire, elle compte rétablir son cycle de gestion par la maîtrise de ses dépenses, dont la croissance doit de nouveau être inférieure à celle des recettes.

Cette maîtrise des dépenses passerait par l'instauration d'une politique d'achats publics et le renforcement de la coopération au sein du bloc communal. Le respect de la trajectoire financière serait, par ailleurs, favorisé par la création de deux instances de pilotage (un comité d'engagement des dépenses et une commission de l'achat public), ainsi que par le déploiement de nouveaux outils de gestion, tels que la création d'un programme pluriannuel d'investissement et de fonctionnement, et l'utilisation d'un outil de suivi de l'exécution budgétaire, permettant de mettre en œuvre une comptabilité de l'engagement des dépenses et de fiabiliser ses comptes. Enfin, s'agissant de ses recettes de gestion, la commune projette des évolutions favorables en révisant ses bases fiscales, compte tenu du développement démographique qu'elle connaît, et en engageant des discussions avec la CAPA en vue de réexaminer leurs relations financières.

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 21/05/2026
Publication : 21/05/2026

Pour l'autorité compétente par délégation



Le maire est conscient des limites imposées par la situation financière dégradée de la commune, puisqu'il a précisé que la trajectoire financière était réalisée « *sous réserve du volume de crédits à inscrire au programme pluriannuel d'investissement* ». De plus, il a ajouté que la présentation de son programme pluriannuel de fonctionnement et d'investissement était reportée en raison « *d'une part, de l'absence de ressources dédiées pour élaborer une prospective financière crédible à 5 ans¹⁶⁵ et, d'autre part, de l'incertitude concernant le montant du programme d'investissement du groupe scolaire et de la crèche et son plan de financement* », pour lequel aucune dépense n'est inscrite dans le budget primitif 2025.

La prospective financière, bien qu'insuffisamment étayée, confirme la fragilité de la situation financière communale à moyen terme. En dépit des efforts de gestion qu'elle s'est imposés, l'épargne brute que dégagerait la commune ne couvrirait pas son annuité en capital de la dette. Ainsi, son épargne nette continuerait à être négative jusqu'en 2029, la privant de toute possibilité d'emprunter pour financer son programme d'investissement.

En outre, sa trajectoire financière n'intègre pas les observations présentées dans le présent rapport (voir partie sur la fiabilité des comptes), ce qui se traduirait par un accroissement des dépenses (de fonctionnement et d'investissement), ainsi que niveau d'endettement (cf. *supra*).

Dans ces conditions, le programme d'investissement de la commune, notamment le projet du groupe scolaire et de la crèche, semble compromis. Les coûts des travaux et de maîtrise d'œuvre sont estimés à 17,5 M€ HT, et le projet global pourrait atteindre près de 22 M€ TTC¹⁶⁶. Même avec l'obtention de 14,2 M€ de subventions, non garantis à ce jour, la commune devrait alors apporter un autofinancement de 7,6 M€, incluant un nouvel emprunt de 3,40 M€.

En conclusion, la chambre constate que la très forte dégradation de la situation financière de la commune remet en question la faisabilité de l'opération relative au groupe scolaire et nécessite de mettre rapidement en œuvre des mesures de redressement, afin de rétablir en priorité la capacité d'autofinancement et de désendettement. La chambre invite la commune à s'appuyer sur les outils de pilotage et de suivi évoqués ci-avant pour construire une réflexion sur le niveau et le coût de ses services, ainsi que sur l'opportunité de les externaliser. Certains marchés de fournitures et de services mériteraient d'être audités afin d'améliorer leur performance économique, tout comme la mutualisation pourrait être favorisée pour certains frais de fonctionnement.

¹⁶⁵ Elle a fait appel à une expertise externe pour établir une prospective 5, lui permettant d'élaborer une programmation pluriannuelle d'investissement et de fonctionnement à présenter lors du vote budgétaire 2026.

¹⁶⁶ Selon la commune, le coût global de l'opération intégrant l'assiette foncière, le mobilier et la TVA serait de 21,8 M€ TTC.



Recommandation n° 3. : Mettre en place des mesures d'économie et des outils de gestion permettant un suivi précis des dépenses afin de contribuer au rétablissement de la capacité d'autofinancement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les informations budgétaires et comptables de la commune de Sarrola-Carcopino ont été imparfaitement renseignées au cours de la période sous revue. Elles ont manqué de complétude et d'exactitude, ce qui a nui à la qualité et à la fiabilité des comptes.

Depuis 2020, sa situation financière s'est continuellement détériorée. Les indicateurs financiers atteignent des niveaux préoccupants en 2024. Les charges de gestion ont progressé à un rythme plus soutenu que les produits de gestion, en raison d'une hausse marquée des charges à caractère général et de la masse salariale. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement ont progressivement chuté pour atteindre des valeurs négatives.

Les financements propres disponibles ont été globalement insuffisants pour couvrir les dépenses d'équipement. Pour compenser son besoin de financement, la commune a souscrit un nouvel emprunt en 2020, l'encours de dette devenant alors insoutenable. La détérioration significative de la situation financière de la commune appelle à reconsidérer le projet concernant le groupe scolaire, du moins dans sa configuration actuelle. Il devient impératif, pour la commune, de prendre des mesures correctives pour, en premier lieu, restaurer sa capacité à se financer par ses propres moyens et pour rétablir sa capacité de désendettement.



ANNEXES

Annexe n° 1. L'organisation actuelle du regroupement pédagogique des communes de Sarrola-Carcopino et de Valle-di-Mezzana.....	69
Annexe n° 2. Total des coûts liés à la passation et l'exécution des marchés relatifs à la construction d'un groupe scolaire et d'une crèche sur la commune de Sarrola-Carcopino en euro	71
Annexe n° 3. Des taux de réalisation en dépenses d'investissement faibles par rapport aux prévisions inscrites au budget primitif de Sarrola-Carcopino entre 2019 et 2024	72
Annexe n° 4. Produits, charges, excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement du budget principal (en euro)	73
Annexe n° 5. Financement des investissements du budget principal (en euro)	74



Annexe n° 1. L'organisation actuelle du regroupement pédagogique des communes de Sarrola-Carcopino et de Valle-di-Mezzana

L'affectation des recettes tarifaires des cantines scolaires

En 2017, les communes ont constitué un groupement de commandes pour la fourniture des repas scolaires de leurs cantines¹⁶⁷ qu'elles ont reconduit en 2022¹⁶⁸. La commune de Sarrola-Carcopino a été désignée pour en être le gestionnaire.

Cette année-là, elle a organisé un appel d'offres ouvert¹⁶⁹ qui a fait l'objet d'observations du représentant de l'État, au titre de son contrôle de légalité, suite à des irrégularités de procédure qui n'ont été que partiellement levées par les communes concernées. Il a relevé que la convention constitutive du groupement avait été signée postérieurement à la tenue d'un appel d'offres en contradiction avec le code de la commande publique. La convention a été complétée *a posteriori* pour y préciser les modalités de fonctionnement, oubliées dans sa version initiale. Pour autant, cette version n'inclut pas de clause financière alors que dans les faits, les communes se sont entendues pour que les recettes tarifaires soient affectées au budget de Sarrola-Carcopino qui les encaisse par le biais d'une régie de recettes¹⁷⁰.

Le remboursement des frais de mise à disposition d'agents communaux

Le service de transport scolaire du RPI relève de la compétence de la CAPA qui le facture directement aux abonnés. L'intercommunalité met en service une navette chargée de réaliser des rotations quotidiennes entre les deux écoles publiques. Durant leurs trajets scolaires, les élèves maternelles sarrolais sont accompagnés d'un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) de la commune qui est mis à la disposition de l'école publique de Valle-di-Mezzana à 80 % de son temps de travail¹⁷¹. Un autre agent communal est quant à lui mis à disposition à 60 % afin de gérer la cantine scolaire de Valle-di-Mezzana.

La commune de Sarrola-Carcopino met donc l'équivalent de 1,4 ETP à disposition de la commune de Valle-di-Mezzana alors qu'elles n'ont pas passé de convention de mise à disposition et qu'aucune contrepartie financière n'a été exigée comme l'imposent les articles L. 512-6 et suivants du CGFP. Jusqu'en 2024, la rémunération des agents municipaux mis à disposition était prise en charge par Sarrola-Carcopino représentant 0,38 M€ en cumulé en cinq ans (environ 5,6 % de sa masse salariale chaque année). A partir de 2025, elle a entamé un travail de régularisation de la situation en inscrivant une recette prévisionnelle de 45 000 € au budget primitif¹⁷² sans pour autant signer de convention de mise à disposition et sans qu'elle n'ait envisagé de réclamer le remboursement des frais des exercices antérieurs non prescrits par la loi¹⁷³.

¹⁶⁷ Articles L. 2113-6 et -7 du CCP.

¹⁶⁸ Délibération du 31 août 2022.

¹⁶⁹ Articles R. 2161-2 à R. 2161-5 du CCP.

¹⁷⁰ Article 22 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

¹⁷¹ 20 % au titre du transport scolaire auprès de la CAPA.

¹⁷² Tenant compte d'un départ à la retraite prévu au 1^{er} juillet 2025.

¹⁷³ Article 1^{er} de loi du 31 décembre 1968.

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 21/05/2026

Publication : 21/05/2026

Pour l'autorité compétente par délégation



Tableau n° 1 : Charges de personnel imputables à la mise à disposition de deux agents communaux en euros et en %

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total cumulé
Personnel mis à disposition € (1)	55 450	56 460	60 936	67 169	69 426	72 786	382 227
Dépenses de personnel € (2)	1 016 070	1 216 046	1 266 619	1 375 303	1 446 122	1 542 269	7 862 430
Charge induite % = (1) / (2)	5,5%	4,6%	4,8%	4,9%	4,8%	4,7%	4,9%

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

Click or tap here to enter text.

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 21/05/2026

Publication : 21/05/2026

Pour l'autorité compétente par délégation



**Annexe n° 2. Total des coûts liés à la passation et l'exécution des marchés relatifs
à la construction d'un groupe scolaire et d'une crèche
sur la commune de Sarrola-Carcopino (en euros)**

	Projet n°1	Projet n°2	Total général
Frais de jury et d'huissier		3 545	3 545
Indemnités de concours	189 600	84 000	273 600
Assistance à maîtrise d'ouvrage	78 408	71 640	150 048
Maîtrise d'œuvre	237 607	533 443	771 050
Etudes techniques	15 011	34 404	49 415
Indemnités de résiliation	49 392		49 392
Total général	570 017	727 032	1 297 048



Annexe n° 3. Des taux de réalisation en dépenses d'investissement faibles par rapport aux prévisions inscrites au budget primitif de Sarrola-Carcopino entre 2019 et 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prévisions inscrites au BP	2 261 496	5 692 835	5 413 561	4 967 372	5 693 281	5 100 929
Dépenses mandatées	432 349	1 147 941	833 277	967 056	1 420 606	1 668 747
Taux de réalisation (hors RAR)	19,1 %	20,2 %	15,4 %	19,5 %	25,0 %	32,7 %
Total des restes à réaliser	1 781 000	4 257 483	4 013 620	3 996 843	4 272 676	559 372
Total des dépenses d'investissement	2 213 349	5 405 424	4 846 897	4 963 899	5 693 281	2 228 119
Taux de réalisation (avec RAR)	97,9 %	95,0 %	89,5 %	99,9 %	100,0 %	43,7 %
Prévisions inscrites au BP	412 560	3 660 133	1 389 260	603 190	1 786 216	1 438 964
Recettes titrées	784 423	3 583 493	1 305 183	568 126	1 498 036	1 035 083
Taux de réalisation (hors RAR)	190,1 %	97,9 %	93,9 %	94,2 %	83,9 %	71,9 %
Total des restes à réaliser	144 560	43 000	0	126 000	288 180	714 213
Total des recettes d'investissement	928 983	3 626 493	1 305 183	694 126	1 786 216	1 749 296
Taux de réalisation (avec RAR)	225,2 %	99,1 %	93,9 %	115,1 %	100,0 %	121,6 %
Prévisions inscrites au BP	2 791 900	3 187 215	3 466 952	3 726 467	4 016 883	4 080 567
Dépenses mandatées	2 720 792	3 032 181	3 415 213	3 541 999	3 867 630	4 067 314
Taux de réalisation	97,5 %	95,1 %	98,5 %	95,0 %	96,3 %	99,7 %
Prévisions inscrites au BP	2 857 078	3 126 445	3 344 450	3 462 999	3 844 892	3 862 203
Recettes titrées	3 154 004	3 268 025	3 424 153	3 593 782	3 776 473	3 861 567
Taux de réalisation	110,4 %	104,5 %	102,4 %	103,8 %	98,2 %	99,9 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs de 2019 à 2023 et le compte financier unique 2024 de la commune.



Annexe n° 4. Produits, charges, excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement du budget principal (en euros)

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 910 503	2 019 999	2 028 908	2 274 354	2 439 879	2 545 437
+ Fiscalité reversée	937 684	856 175	878 205	862 542	749 480	758 931
= Fiscalité totale (nette)	2 848 186	2 876 175	2 907 114	3 136 897	3 189 359	3 304 368
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	77 910	47 755	103 326	74 221	182 824	222 277
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	208 716	281 336	315 463	334 265	339 821	279 704
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0
= Produits de gestion (A)	3 134 813	3 205 266	3 325 902	3 545 383	3 712 003	3 806 350
Charges à caractère général	569 975	724 953	708 720	885 083	1 059 150	1 168 681
+ Charges de personnel	1 016 070	1 216 046	1 266 619	1 375 303	1 446 122	1 542 269
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	129 888	42 678	152 546	154 376	136 240	146 847
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	910 213	917 437	1 098 407	1 012 172	1 100 313	1 093 369
= Charges de gestion (B)	2 626 145	2 901 114	3 226 291	3 426 935	3 741 825	3 951 167
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	508 667	304 152	99 611	118 448	-29 821	-144 818
<i>en % des produits de gestion</i>	16,2%	9,5%	3,0%	3,3%	-0,8%	-3,8%
+/- Résultat financier	-41 901	-63 208	-87 028	-65 965	-60 636	-55 220
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-33 554	-5 101	-3 644	-700	-700	-5 709
= CAF brute	433 212	235 843	8 940	51 784	-91 157	-205 747
<i>en % des produits de gestion</i>	13,8%	7,4%	0,3%	1,5%	-2,5%	-5,4%

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes financiers uniques.

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 21/05/2026

Publication : 21/05/2026

Pour l'autorité compétente par délégation



Annexe n° 5. Financement des investissements du budget principal (en euros)

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur les années
CAF brute	433 212	235 843	8 940	51 784	-91 157	-205 747	432 875
- Annuité en capital de la dette	193 007	260 150	328 600	333 843	339 172	344 588	1 799 360
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	240 205	-24 306	-319 660	-282 060	-430 329	-550 335	-1 366 485
Taxe d'aménagement	678 494	137 806	160 024	150 850	1 229 907	607 234	2 964 316
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	102 009	36 614	138 463	81 823	51 392	112 177	522 477
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	3 920	0	234 783	135 873	0	118 810	493 387
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	26 738	153 850	35 993	10 000	196 862	423 443
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	0	0
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	784 423	201 158	687 119	404 539	1 291 300	1 035 083	4 403 622
= Financement propre disponible (C+D)	1 024 628	176 852	367 459	122 479	860 970	484 749	3 037 137
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>428,1%</i>	<i>20,1%</i>	<i>72,8%</i>	<i>26,1%</i>	<i>80,0%</i>	<i>36,6%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	239 342	881 029	504 676	469 625	1 076 144	1 324 159	4 494 977
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	0	0	0	0	0
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	785 286	-704 178	-137 217	-347 146	-215 174	-839 411	-1 457 840
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	785 286	-704 178	-137 217	-347 146	-215 174	-839 411	-1 457 840
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	2 900 000	0	0	0	0	2 900 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	785 286	2 195 822	-137 217	-347 146	-215 174	-839 411	1 442 160

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes financiers uniques.



RÉPONSE DE M. ALEXANDRE SARROLA
ORDONNATEUR

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 21/05/2026

Publication : 21/05/2026

Pour l'autorité compétente par délégation



ENREGISTRE LE

16 AVR. 2026 /30

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE
ENREGISTRE LE

16 AVR. 2026 /26

GREFFE

Monsieur le président
Chambre régionale des comptes
de Corse
Quartier de l'Annonciade
CS 60305
20407 Bastia Cedex

Sarrola-Carcopino, le 15 avril 2026

Objet : réponses au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Sarrola-Carcopino pour les exercices 2019 et suivants.

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

Monsieur le président,

A titre liminaire, je souhaite rappeler succinctement la situation très atypique de la commune.

En effet, l'ampleur de sa croissance au cours des quinze dernières années et le modèle de développement associé, a érigé Sarrola-Carcopino au premier rang des communes non littorales de Corse en termes démographique et économique avec 3 700 habitants et plus de 4 000 emplois en 2026.

Ainsi, l'indicateur de concentration d'emploi de la commune (Nombre d'emplois dans la zone / Actifs ayant un emploi résidant dans la zone), qui s'établit à 263%, est aujourd'hui le plus élevé de Corse.

Ce développement exceptionnel, sans commune mesure à l'échelle de la Corse, s'est accompagné d'une crise de croissance. Les ressources humaines, organisationnelles et financières n'ont pas suivi à la hauteur des exigences qu'appelait la situation nouvelle.

En 2024, conscient de la situation, j'ai pris une série de décisions visant à remédier aux difficultés grandissantes.

L'examen de la chambre régionale des comptes ouvert en 2025 conforte l'analyse de la commune et apporte un éclairage supplémentaire utile à la mise en œuvre des chantiers engagés depuis 2024.

Aujourd'hui, sur les 10 rappels au droit pour rappeler la réglementation lorsqu'elle a été méconnue (recommandations de « régularité »), 6 ont été mis en œuvre ou sont en cours de l'être et 4 ont vocation à être mis en œuvre au cours des prochains mois.

Les 3 recommandations émises qui constituent des propositions de bonne pratique (recommandations de « performance ») et comportent des conséquences organisationnelles complexes seront finalisées dans un temps plus long.

Je vous remercie par avance de bien vouloir annexer cette dernière à votre rapport définitif.

Le maire



Alexandre SARROLA



« 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