



REPUBLIQUE FRANCAISE

DEPARTEMENT  
DE HAUTE CORSEARRONDISSEMENT  
DE BASTIA

CANTON DE BORGGO

Nombre de membres		
Afférents au Conseil Municipal	En exercice	Qui ont pris part à la délibération
29	29	26

Date de convocation :

2 mars 2021

Objet de la délibération :

PRESENTATION DU RAPPORT  
D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
REALISE PAR LA CHAMBRE  
REGIONALE DES COMPTES AU TITRE  
DES EXERCICES 2012 ET SUIVANTS

Le Maire



COMMUNE DE BORGGO

DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL  
EXTRAIT DU PROCES-VERBAL

Séance du mercredi 10 mars 2021

L'an deux mille vingt et un  
et le dix mars

à dix huit heures le Conseil Municipal de la Commune de BORGGO, étant réuni au lieu ordinaire de ses séances, après convocation légale, sous la présidence de Madame ANTONIOTTI épouse NATALI Anne Marie

**PRESENTS : 23**

ANTONIOTTI épouse NATALI Anne Marie, DOMINICI Jean-Baptiste, BELGODERE épouse VITTORI Charlotte Dominique, PASQUALI Gabriel Michel Raphaël, MARIOTTI épouse GARIBALDI Augustine, LAMBERTI Ange, PASQUALINI Pierre Antoine, NERI Angèle, AMBROSI Chantale Jeanne, NATALI Pierre, SIMON Marie-Anne, MATTEI Thomas, VINCIGUERRA Eugène Olivier, BARTOLOTTI Jean Claude, SANTINACCI épouse GALEAZZI Marie Catherine, CASIMIRI Frédéric, PASQUALINI Alain, SAMPIERI Alexandra, PASQUINI Joseph, RUTALI Marie Rose, MILLIEX Didier, GARULLI Alicia, MILANI Paul.

**POUVOIRS : 3**

OLIVA Joseph a donné pouvoir à LAMBERTI Ange, SANTINI Gilda a donné pouvoir à PASQUALINI Pierre Antoine, APICELLA Lucie a donné pouvoir à DOMINICI Jean-Baptiste,

**ABSENTS : 3**

BATAZZI épouse ALBERTINI, Christiane, CHOIX Sabine, SANTELLI Murielle

Madame Alicia GARULLI a été nommée pour remplir les fonctions de secrétaire ; ont voté :

Pour : 26 Contre : 0 Abstentions : 0

\*\*\*\*\*



**PRESENTATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS  
DEFINITIVES REALISE PAR LA CHAMBRE  
REGIONALE DES COMPTES AU TITRE DES  
EXERCICES 2012 ET SUIVANTS**

Madame le Maire présente à l'assemblée le rapport d'observations définitives du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Borgo, au titre des exercices 2012 et suivants qui s'inscrit dans le programme de contrôle de la chambre régionale des comptes pour 2019.

Notifiée le 16 juillet 2019, l'instruction s'est achevée par un entretien de fin de contrôle le 11 décembre 2019.

Madame le Maire précise que le document annexé à la présente a été délibéré par la chambre le 6 octobre 2020 et notifié le 20 novembre 2020.

De caractère confidentiel jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante, ce rapport a donc été inscrit à l'ordre du jour du premier conseil municipal suivant sa notification.

A l'issue de la présentation, les membres du Conseil municipal sont invités à s'exprimer sur ce rapport qui donne lieu à débat.

**Le Conseil municipal, après en avoir délibéré,**

**PREND ACTE** de la tenue du débat sur le rapport comportant les observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune concernant les exercices 2012 et suivants, conformément à la loi.

**Fait et délibéré les jour, mois et an que dessus.**

**Ont signé au registre tous les membres présents ou représentés**

**SIGNATURE DES MEMBRES PRESENTS OU REPRESENTES**



Le 20 novembre 2020

**Le président**

à

Dossier suivi par : Mme Maddy Azzopardi, greffière  
T 04 95 32 83 20  
corsegreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : contrôle n° 2019-0006/20/n° *619*  
P.J. : 1 rapport

**Objet** : notification du rapport d'observations  
définitives et de sa réponse

**Madame Anne-Marie Natali  
Maire de Borgo**

Commune de Borgo  
14 U Corsu

20 290 Borgo

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9  
du code des juridictions financières)*

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Borgo concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet de la Haute-Corse ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de la Haute-Corse.

02B-212000426-20210310-CM321-RCC-13-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 19/03/2021

Notification : 22/03/2021

Pour l'autorité compétente par délégation



Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jacques Delmas



Chambre régionale  
des comptes  
Corse



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE BORGIO

*Département de la Haute-Corse*

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 6 octobre 2020.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE .....	4
RECOMMANDATIONS .....	6
1 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE.....	7
1.1 Une sincérité budgétaire perfectible .....	7
1.1.1 Dans l'information budgétaire .....	7
1.1.2 Dans la sincérité des prévisions budgétaires.....	9
1.2 Une fiabilité des comptes entachée par l'absence d'engagement comptable .....	10
1.2.1 Les établissements publics (CCAS et caisse des écoles) .....	11
1.2.2 Des atteintes au principe d'annualité .....	13
1.2.3 Les risques et charges non provisionnés .....	16
2 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	18
2.1 Une capacité d'autofinancement confortable.....	18
2.1.1 Des produits croissants .....	19
2.1.2 Une augmentation globalement contenue des charges .....	23
2.1.3 Une situation financière très favorable .....	28
2.2 Une situation satisfaisante en matière d'investissement .....	29
2.2.1 Des dépenses d'investissement marquées par un niveau important d'autofinancement .....	29
2.2.2 La trésorerie et le fonds de roulement net global (FRNG) pléthoriques en découlant.....	33
3 LA PROSPECTIVE FINANCIÈRE.....	35
3.1 Projection n° 1 : maintien de la trajectoire financière.....	35
3.2 Projection n° 2 : scénario ajusté en liaison avec la commune .....	36
3.3 Projection n° 3 : scénario de rééquilibrage du fonds de roulement .....	38
4 LE COMPLEXE SPORTIF.....	41
4.1 Un investissement de qualité malgré un coût important et des défauts de conception et de réalisation.....	42
4.1.1 Un besoin et un coût mal évalués .....	43
4.1.2 De nombreuses failles dans la régularité et la performance de la commande publique .....	49
4.1.3 Un investissement qui n'a pas obéré la capacité financière de la commune .....	54
4.2 Une gestion du complexe peu performante et irrégulière .....	55
4.2.1 Des coûts de fonctionnement relativement maîtrisés.....	55
4.2.2 Une recherche peu optimale de recettes .....	56

Réponse de Mme Anne-Marie Natali, ordonnateur



## AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public.

Prévu par l'article L. 211-4 du CJF, le présent contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Borgo, au titre des exercices 2012 et suivants, s'inscrit dans le programme de contrôle de la chambre pour 2019.

En application de l'article R. 243-1 du CJF, son ouverture a été notifiée le 16 juillet 2019 à Mme Anne-Marie Natali, ordonnateur de la commune durant la totalité de la période sous revue. Un entretien d'ouverture du contrôle s'est tenu le 1<sup>er</sup> août 2019 en sa présence. L'instruction s'est achevée par l'entretien de fin de contrôle avec le maire, prévu à l'article L. 243-1 du CJF, qui s'est déroulé le 11 décembre 2019.

La chambre, lors de sa séance du 5 février 2020, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoires a été adressé à Mme Natali qui en a accusé réception le 6 mai 2020 ; la lettre lui notifiant la prorogation du délai de réponse, suite à une demande d'un tiers concerné et dans le cadre de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mai 2020, a été réceptionnée par l'ordonnateur le 11 juin 2020. Mme Natali a communiqué sa réponse à la chambre le 24 juillet 2020. Des extraits de ce rapport ont également été adressés à huit tiers concernés. Trois d'entre eux ont répondu à la chambre.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre, lors de sa séance du 6 octobre 2020, a arrêté ses observations définitives, objet du présent rapport. Elles ont été adressées le 21 octobre 2020 à Mme Natali, ordonnateur, qui a en accusé réception le 26 octobre 2020. Sa réponse est parvenue à la chambre le 19 novembre 2020.



## SYNTHESE

*Le présent contrôle de la chambre, qui couvre la période 2012-2019, a porté successivement sur les finances de la commune de Borgo et sur la gestion du complexe sportif, son principal investissement depuis 20 ans.*

*Le contrôle financier a tout d'abord consisté à examiner la qualité de l'information financière. La chambre relève que, bien que globalement positive, la sincérité budgétaire reste perfectible, tant à l'égard du citoyen que des élus municipaux. S'agissant du citoyen, la commune ne respecte pas l'obligation légale de mise en ligne de ses documents budgétaires sur son site internet, alors qu'elle est un gage de transparence financière. S'agissant des élus, la commune gagnerait à améliorer le contenu de son débat d'orientation budgétaire annuel ; celui-ci pâtit de l'insuffisance d'éléments chiffrés et de l'absence de vision stratégique des investissements financiers de la commune, privant le conseil municipal de la possibilité d'engager une démarche pluriannuelle des dépenses de la collectivité.*

*Cette carence s'illustre par un taux de réalisation des dépenses particulièrement bas, en particulier en matière d'investissement, seulement 12 % des dépenses d'investissement votées au budget en 2019 ayant été réalisés. Il en va également de celles de fonctionnement, ce qui souligne la volonté de l'ordonnateur de sécuriser les paiements de la commune. Ainsi, en surestimant systématiquement ses dépenses, la commune dispose d'une réserve de crédits non consommés, qui traduit notamment l'absence de comptabilité d'engagement, pourtant obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus. Il suit de là que la commune de Borgo souffre d'un défaut de fiabilité de ses comptes, ses services ne procédant pas au rattachement des charges et produits à l'exercice et n'étant pas en mesure de recenser fidèlement les restes à réaliser en investissement. Des manquements en matière de suivi de sa situation patrimoniale et d'inscription de provisions pour risques et charges sont également observés.*

*Toutefois, si ces manquements portent atteinte à la fiabilité des comptes de la commune, leur impact financier reste modéré (180 000 € en 2018), n'affectant pas sa situation financière qui demeure très satisfaisante. La commune bénéficie d'une capacité d'autofinancement (CAF) systématiquement positive avec un excédent brut de fonctionnement s'élevant à trois millions d'euros (M€) en 2019. Grâce à une progression plus importante des recettes de fonctionnement que des dépenses, la commune parvient, en particulier du fait de l'augmentation de ses bases fiscales tirées par sa croissance démographique, à couvrir ses dépenses de fonctionnement dont l'évolution demeure contenue. Illustration de cette maîtrise, la commune dispose d'un effectif d'agents communaux (86 en 2018) largement inférieur à la moyenne nationale (115).*

*Cette situation financière, particulièrement enviable, a contribué à la formation d'une trésorerie pléthorique de 20 M€ au 31 décembre 2019, compte tenu de la faiblesse de son niveau d'endettement ; cette situation met également en évidence une gestion trop prudente, soulignant une aversion pour le risque financier.*



*Or, sans obérer les capacités financières de la commune, il appartient à l'ordonnateur de réduire le montant de sa trésorerie afin de satisfaire les besoins de la commune de Borgo. A ce stade, si la commune convient, durant la période 2020-2023, d'opérer un gel des taux de fiscalité locale et d'effectuer des recrutements destinés à renforcer son besoin impératif en compétences administratives, de telles mesures budgétaires n'auraient qu'un impact financier dérisoire.*

*Si la commune décidait de réduire le montant de son fonds de roulement à des niveaux plus acceptables (soit 265 jours de dépenses courantes), elle pourrait sans difficulté opérer à la fois un déremboursement anticipé de l'emprunt contracté inutilement fin 2018, une réduction de ses taux de fiscalité, des recrutements plus qualitatifs, tout en augmentant substantiellement son effort d'investissement (30 M€ d'autofinancement sur quatre ans).*

*A cet égard, le complexe sportif de Borgo, ouvert au public fin 2014, permet aux pratiquants de 16 associations sportives et aux élèves des établissements scolaires de la commune de bénéficier d'installations modernes ; néanmoins, l'examen de l'investissement et de la gestion de cet équipement conduit la chambre à émettre deux recommandations.*

*D'une part, la durée particulièrement longue de réalisation de cet investissement (20 ans entre le lancement du projet et sa finalisation) et l'écart entre le coût estimé et le coût final (26 M€ toutes taxes comprises (TTC), soit 10 fois de plus que celui évalué en 2000), traduisent les difficultés rencontrées par la commune pour définir son besoin, disposer d'un appui efficace en matière de pilotage opérationnel du chantier et conclure des marchés publics réguliers. Ainsi, la commune de Borgo devrait se doter d'un règlement de la commande publique visant à sécuriser la procédure d'achat.*

*D'autre part, si la gestion du complexe sportif demeure maîtrisée en dépenses, elle se caractérise par un niveau particulièrement modeste des recettes, inférieures à 50 000 € par an depuis 2015. Cette situation révèle non seulement un défaut de prise en compte de la performance dans la gestion de cet équipement, mais également une méconnaissance des règles d'occupation du domaine public qui exigent le versement d'une redevance ou d'un loyer par ses utilisateurs. C'est pourquoi la chambre préconise à la commune de présenter chaque année, au conseil municipal, un rapport d'activité permettant d'apprécier l'utilité économique et sociale de son complexe sportif.*



## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** La commune doit mettre en ligne sur son site internet, dès l'adoption du budget primitif 2020, les informations budgétaires et les comptes rendus des séances du conseil municipal.

*Page 8*

**Recommandation n° 2 :** En sa qualité de collectivité de tutelle, la commune doit veiller, d'ici 2021, à ce que la caisse des écoles et le centre communal d'action sociale (CCAS) disposent chacun d'un statut et d'un compte distinct de celui de la commune.

*Page 11*

**Recommandation n° 3 :** La commune doit engager, dès 2020, la mise en place d'une comptabilité d'engagement et d'un dispositif de vérification du service fait, de manière à réaliser le rattachement des charges et produits et à présenter des restes à réaliser exacts en dépenses et recettes.

*Page 15*

**Recommandation n° 4 :** La commune doit adopter, d'ici fin 2020, un guide interne de la commande publique, destiné à fixer les modalités :

- de définition préalable des besoins de la commune en matière d'investissement, afin de déterminer l'objet, l'utilité, les modalités de financement de chaque équipement ;
- de recours aux différents marchés (rappel des grands principes de la commande publique, des étapes de la passation de préparation et de mise en œuvre des marchés, règles d'allotissement, choix de procédure) ;
- du processus décisionnel (fonctions respectives de la commission des marchés, du maire et du conseil municipal).

*Page 53*

**Recommandation n° 5 :** La commune doit présenter chaque année au conseil municipal un rapport annuel d'activité du complexe qui doit comprendre le suivi :

- du nombre de licenciés des associations sportives utilisatrices du complexe et de leur localisation, de manière à justifier le choix de les accueillir ;
- des activités pratiquées dans le complexe et de leur fréquentation, de manière à en évaluer l'utilité sociale ;
- du coût de fonctionnement, de manière à en apprécier l'utilité économique.

*Page 60*



# 1 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

## 1.1 Une sincérité budgétaire perfectible

### 1.1.1 Dans l'information budgétaire

La commune de Borgo est dotée d'un budget principal, voté par le conseil municipal et de deux budgets autonomes, celui de la caisse des écoles et celui du CCAS, votés par leur conseil d'administration respectif.

Sur la forme, les délais d'approbation des documents budgétaires sont respectés<sup>1</sup>, tant dans la tenue du débat d'orientations budgétaires (deux mois au moins avant l'adoption du budget) que dans l'approbation du budget primitif (le 15 avril au plus tard) et du compte administratif (avant le 30 juin).

Il en va de même des modalités de présentation de l'information financière. La plupart des états annexes<sup>2</sup> aux documents budgétaires sont bien réalisés, apportant ainsi des compléments d'information précieux aux élus et aux contribuables sur le bilan de la commune (dette, trésorerie...) et sur sa situation « hors bilan » (engagements donnés ou reçus envers des tiers). Un effort doit néanmoins être réalisé sur la présentation de certaines annexes, soit parce qu'elles font défaut (annexes relatives au CCAS et à la caisse des écoles, annexe portant sur les durées des amortissements), soit parce qu'elles sont mal renseignées (liste des emprunts garantis, taux de contribution directe).

En revanche, le contenu des documents budgétaires souffre d'un déficit d'information, qui est nuisible non seulement à la qualité du débat démocratique au sein du conseil municipal, mais aussi à la sincérité de l'information budgétaire.

En principe, le rapport présenté par l'ordonnateur lors du débat d'orientations budgétaires doit porter sur les orientations générales du budget, les engagements pluriannuels envisagés par la commune, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette<sup>3</sup>.

En l'espèce, l'examen des rapports d'orientations budgétaires de la période sous revue appelle plusieurs observations : la partie rétrospective des opérations d'investissement menées n'est pas toujours chiffrée : la dimension prospective pluriannuelle n'y figure pas. Cela résulte pour partie de l'absence de plan pluriannuel d'investissement. Seul un document indiquant les opérations d'investissement pour l'exercice à venir et les reports de l'exercice clos est communiqué aux élus municipaux. L'ordonnateur doit donc veiller à ce que le débat d'orientations budgétaires permette, sur la base d'hypothèses chiffrées de progression des engagements budgétaires de la commune, un débat prospectif pluriannuel.

---

<sup>1</sup> Cf. articles L.1612-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>2</sup> Cf. instructions budgétaires et comptables M14 et M4 relatives aux annexes au budget et au compte administratif.

<sup>3</sup> Cf. article L. 2312-1 du CGCT.



Enfin, la chambre relève que la commune de Borgo ne respecte pas les règles de mise en ligne des informations budgétaires sur son site internet. Or, le citoyen doit pouvoir accéder à une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles de la commune, ainsi qu'au rapport d'orientations budgétaires<sup>4</sup>. Il doit également pouvoir consulter les comptes rendus des séances du conseil municipal sur le site internet de la commune de Borgo<sup>5</sup>. La chambre émet la recommandation suivante :

**Recommandation n° 1 :**

**La commune doit mettre en ligne sur son site internet, dès l'adoption du budget primitif 2020, les informations budgétaires et les comptes rendus des séances du conseil municipal.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que les comptes rendus du conseil municipal et les informations budgétaires essentielles seront mis en ligne sur le site internet de la commune.

---

<sup>4</sup> Cf. article L. 2313-1 du CGCT.

<sup>5</sup> Cf. article L. 2121-25 du CGCT.



## 1.1.2 Dans la sincérité des prévisions budgétaires

Tableau n° 1 : taux de réalisation des prévisions budgétaires 2012-2019 (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prévisions des dépenses d'investissement (hors solde d'exécution-001)	17,74	14,35	11,51	12,88	15,79	16,94	20,52	20,04
Dépenses réalisées	5,91	7,37	1,37	3,29	2,32	3,81	6,05	2,5
<b>Taux de réalisation dépenses investissement</b>	<b>33 %</b>	<b>51 %</b>	<b>12 %</b>	<b>26 %</b>	<b>15 %</b>	<b>22 %</b>	<b>29 %</b>	<b>12 %</b>
Prévisions des recettes d'investissement (hors solde d'exécution-001/021)	9,42	7,53	7,06	1,27	11,91	4,54	8,07	7,6
Recettes réalisées	4,63	5,24	6,94	2,37	2,98	4,63	4,62	7,89
<b>Taux de réalisation recettes investissement</b>	<b>49 %</b>	<b>70 %</b>	<b>98 %</b>	<b>187 %</b>	<b>25 %</b>	<b>102 %</b>	<b>57 %</b>	<b>104 %</b>
Prévisions des dépenses de fonctionnement (hors virement à la section de fonctionnement-023)	6,88	7,86	8,15	8,13	8,13	8,31	8,74	9,00
Dépenses réalisées	6,22	5,61	6,27	6,37	6,59	7,17	6,92	7,01
<b>Taux de réalisation dépenses fonctionnement</b>	<b>90 %</b>	<b>71 %</b>	<b>77 %</b>	<b>78 %</b>	<b>81 %</b>	<b>86 %</b>	<b>79 %</b>	<b>78 %</b>
Prévisions des recettes de fonctionnement (hors résultat reporté-002)	7,79	8,06	8,09	8,19	10,02	9,02	9,05	9,5
Recettes réalisées	8,17	8,32	8,64	9,03	8,99	9,38	9,75	9,83
<b>Taux de réalisation recettes fonctionnement</b>	<b>105 %</b>	<b>103 %</b>	<b>107 %</b>	<b>110 %</b>	<b>90 %</b>	<b>104 %</b>	<b>108 %</b>	<b>103 %</b>

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion 2012-2018 et du compte administratif provisoire 2019.

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



Seul le taux de réalisation des recettes de fonctionnement apparaît comme satisfaisant, se situant dans une fourchette annuelle de 90 à 110 % depuis 2012.

Il en va autrement des recettes d'investissement, dont le taux de réalisation annuelle varie considérablement d'un exercice à l'autre ; l'année 2015 se caractérise par un quasi doublement entre prévisions et exécution budgétaires, en raison de subventions d'investissement dont la perception réelle n'étant pas certaine et que la commune a jugé préférable de ne pas inscrire en prévision par prudence.

Plus préoccupantes sont les erreurs de prévisions budgétaires en matière de dépense. La commune pratique une surestimation systématique de ses prévisions, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Cette situation s'explique principalement par l'absence d'engagement comptable des dépenses (cf. *infra* point 1.2.2), qui conduit la commune à sécuriser financièrement ses dépenses en les surestimant délibérément, ainsi qu'il résulte notamment du débat d'orientations budgétaires 2013<sup>6</sup>.

La commune souffre aussi d'un défaut de lisibilité à court et moyen termes de ces dépenses. Cela la conduit, en matière d'investissement, à budgéter des opérations sans s'interroger sur la capacité des services communaux à mettre en œuvre l'ensemble de la programmation. Cette pratique s'apparente à de la réservation de crédit. L'absence de programmation pluriannuelle des investissements, observée précédemment, vient aggraver ce phénomène.

## **1.2 Une fiabilité des comptes entachée par l'absence d'engagement comptable**

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Conformément à l'article L. 2311-4 du CGCT, les communes doivent se conformer aux dispositions budgétaires et comptables correspondant à leur strate démographique. Compte tenu de sa population (8 766 habitants en 2016), la commune de Borgo est soumise aux règles relatives à l'information budgétaire et à la tenue de comptabilité applicables aux communes de plus de 3 500 habitants ; parmi celles-ci figurent l'amortissement des immobilisations et le rattachement des charges et des produits à l'exercice.

---

<sup>6</sup> P.4 « l'ensemble des dépenses et des recettes votées au budget de l'exercice 2012 a été réalisé, en effet, le solde des charges de l'année correspond aux marges de sécurité inscrites au budget primitif ».



## 1.2.1 Les établissements publics (CCAS et caisse des écoles)

Les budgets respectifs du CCAS et de la caisse des écoles sont respectivement rattachés au budget de la commune. Ils ne disposent pas de leur propre compte (515) au Trésor.

Ce dispositif est irrégulier. La caisse des écoles<sup>7</sup>, comme le CCAS<sup>8</sup>, disposent respectivement de leur propre personnalité juridique. Ce sont des établissements publics dont les organes délibérants adoptent leur propre budget, qui doit donc être distinct de celui de la commune et non pas annexé.

Si les textes applicables respectivement à la caisse des écoles et au CCAS prévoient une dérogation à cette règle en autorisant une comptabilité annexée à celle de la commune, en dessous d'un seuil de recettes de fonctionnement annuelles, ce seuil est franchi tant à la caisse des écoles<sup>9</sup> qu'au CCAS<sup>10</sup>.

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

En outre, aucun de ces deux établissements n'est pourvu de statuts. La chambre formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 2 : En sa qualité de collectivité de tutelle, la commune doit veiller, d'ici 2021, à ce que la caisse des écoles et le CCAS disposent chacun d'un statut et d'un compte distinct de celui de la commune.**

### 1.2.1.1 L'actif et les inventaires

La sincérité du suivi patrimonial est un défi pour la commune de Borgo comme pour toute collectivité territoriale. Conformément aux règles de la comptabilité publique résultant de l'instruction budgétaire comptable M14, la commune doit procéder à l'inventaire physique des biens immobilisés, de manière à disposer d'un état reflétant fidèlement sa situation patrimoniale. Une tenue rigoureuse de l'inventaire permet donc de fiabiliser le bilan et constitue un des préalables à la démarche de certification des comptes.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public.

<sup>7</sup> Établissement créé par délibération du conseil municipal de Borgo en date du 28 mars 1986.

<sup>8</sup> Établissement créé par délibération du conseil municipal de Borgo en date du 16 juin 1989.

<sup>9</sup> L'article R. 2112-32 du code de l'éducation prévoit un seuil de 15 000 € de recettes de fonctionnement en-dessous duquel le comité de la caisse des écoles peut décider d'une comptabilité annexe. Elles étaient de 94 146 € en 2018.

<sup>10</sup> Un seuil de 200 000 francs (soit environ 30 000 €) est prévu pour les CCAS en application du décret n° 87-130 du 26 février 1987 relatif à la comptabilité des CCAS et des caisses des écoles. Ce seuil a été dépassé chaque année, sauf en 2012 (23 000 €) et 2015 (30 000 €).



À cet égard, l'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification. Il importe donc que celui-ci s'attache à un suivi exhaustif de la réalité et de la présence des immobilisations et ajuste son inventaire comptable en fonction des données physiques présentes au sein de la collectivité. Le suivi des actifs de la commune par l'ordonnateur implique donc la tenue d'un inventaire physique et d'un inventaire comptable.

L'inventaire physique doit être alimenté par chaque service gestionnaire, au moment de « l'entrée » du bien dans le patrimoine immobilier. Il représente le détail de chacune des immobilisations sur laquelle la collectivité exerce son contrôle.

L'inventaire comptable permet de connaître les immobilisations sur le volet financier. Reflet de l'inventaire physique, il représente l'expression comptable de la réalité physique du patrimoine.

En l'espèce, la commune de Borgo dispose d'un inventaire comptable dont le nombre d'actifs et les montants bruts et nets de 2018, respectivement de 60 M€ et 58 M€, ne correspondent ni à l'état de l'actif du comptable public ni à la balance des comptes dans lequel ces montants sont de 81 M€ bruts et 79 M€ nets. Ces écarts peuvent s'expliquer en partie par des difficultés d'imputation des acquisitions, les comptes 2184 et 2188 étant fréquemment utilisés à tort<sup>11</sup>. L'ordonnateur doit donc prendre l'attache du comptable public afin de pointer les écarts et de faire concorder les différents états.

En outre, la commune ne dispose pas d'un inventaire physique complet et actualisé de ses biens. Seul le complexe sportif, comprenant les matériels sportifs, fait l'objet d'un inventaire mentionnant le budget concerné, le code du bien (qui correspond au numéro d'inventaire), sa désignation, sa valeur initiale, sa date d'entrée.

### 1.2.1.2 Le processus d'amortissement

Soumise à l'obligation d'amortir certaines de ses immobilisations<sup>12</sup>, la commune s'appuie sur une délibération du conseil municipal du 1<sup>er</sup> février 2001 portant sur le seuil et les durées d'amortissement. Bien que cette délibération comporte des informations en grande partie<sup>13</sup> conformes aux préconisations de la nomenclature M14, une actualisation de cette délibération serait la bienvenue afin, *a minima*, de préciser la durée d'amortissement des biens comptabilisés au compte 20 (immobilisations incorporelles).

Par ailleurs, il est à noter que la commune procède à des amortissements non obligatoires, notamment sur quelques actifs liés à des bâtiments publics, et sur des installations et aménagements comptabilisés au compte 2135.

---

<sup>11</sup> Par exemple, débroussailleuses et téléphones devraient être comptabilisées au compte 2157 « matériel technique » ; des mandats de fonctionnement pourraient être passés en investissement.

<sup>12</sup> Cf. article L. 2321-2 du CGCT.

<sup>13</sup> Hormis l'amortissement des équipements sportifs dont la durée est fixée à 20 ans, alors que la préconisation est de 10 à 15 ans ; en outre, les durées d'amortissement des immobilisations incorporelles du compte 20 correspondant aux documents d'urbanisme, frais d'études et insertions (sauf logiciels c/205) ne sont pas traitées dans cette délibération ; néanmoins ces immobilisations sont en majeure partie correctement amorties.



Enfin, la critique principale porte sur le compte d'encours qui est nul au 31 décembre 2018, les mandats pour les travaux en cours étant passés directement sur des comptes d'immobilisations définitifs. Cette irrégularité conduit la commune à amortir des biens avant leur mise en service. La commune doit donc veiller à ne pas imputer des travaux en cours sur des comptes d'immobilisation définitifs.

## 1.2.2 Des atteintes au principe d'annualité

### 1.2.2.1 L'absence de comptabilité d'engagement et ses conséquences

En application de l'article L. 2342-2 du CGCT, le maire doit tenir une comptabilité de l'engagement des dépenses, obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus. La comptabilité des dépenses engagées permet de connaître le montant des crédits ouverts et disponibles, pour engagement et mandatement, ainsi que les dépenses et recettes réalisées. En fin d'exercice, elle vise à déterminer le montant des charges et produits à rattacher qui influent sur le résultat de fonctionnement ; elle permet également de dresser l'état détaillé des restes à réaliser ou l'état des dépenses engagées non mandatées.

Tel n'est pas le cas de la commune de Borgo. La lecture des extractions de mandats communiquées par la commune illustre l'absence de numéro d'engagement dans le logiciel comptable utilisé par le service financier, par référence à un bon de commande ou à un ordre de service. Le circuit de la dépense débute ainsi avec la phase de liquidation qui intervient, quant à elle, sur simple vérification orale auprès des services opérationnels, de l'existence d'un service fait à l'appui de la facture réceptionnée par la commune et du feuillet du bon de commande qui s'y rattache.

La dépense est ensuite mandatée sans que le logiciel comptable ne signale l'anomalie résultant de l'absence d'engagement comptable. En l'absence d'un tel garde-fou, le service financier ne détient que l'information sur les crédits votés au budget primitif et sur le montant mandaté par ligne de crédit. Il se trouve donc dans l'incapacité de suivre de manière fiable les crédits disponibles, ne disposant pas des éléments relatifs au nombre et au montant des bons de commande en attente de service fait et de facturation.

L'absence de comptabilité d'engagement a deux conséquences :

- Un défaut de rattachement des charges et produits

Le rattachement des charges permet d'assurer le respect du principe d'indépendance des exercices en enregistrant, en comptabilité d'un exercice, les dépenses de fonctionnement engagées au titre de dudit exercice, pour lesquelles la facture est parvenue postérieurement à la clôture de l'exercice<sup>14</sup>, mais pour lesquelles un service a été fait.

En l'absence d'engagement comptable, la commune ne réalise aucun rattachement des charges<sup>15</sup> et produits.

---

<sup>14</sup> En incluant la journée complémentaire.

<sup>15</sup> Hors intérêts courus non échus.

Tableau n° 2 : **rattachements des charges et produits non réalisés (2015-2018)**

	2015	2016	2017	2018
<i>nombre de mandats</i>	14	36	20	14
montant des mandats (en €)	62 147	68 703	113 957	66 420
<i>nombre de titres</i>	13	16	9	7
montant des titres (en €)	315 453	246 506	221 590	272 051
montant des titres retraités (en €)	92 140	70 807	6 036	47 957

Source : Chambre régionale des comptes à partir des extractions des mandats et titres de la commune.

Après retraitements, la chambre relève la persistance d'une absence de rattachement d'une vingtaine de charges par an, pour un montant minimum de 60 000 €.

Quant aux produits non rattachés, ils dépassent 200 000 € par an. Néanmoins, l'impact financier d'une telle irrégularité est atténué par la circonstance que plusieurs recettes, de même nature et de montants proches, sont systématiquement rattachées à l'exercice suivant<sup>16</sup>.

- Des restes à réaliser non justifiés

Le processus d'engagement de la dépense permet en principe d'établir avec exactitude les opérations d'investissement engagées et le reste des dépenses à réaliser au 31 décembre de l'année.

En l'espèce, en dépit de l'absence de comptabilité d'engagement, la commune enregistre des restes à réaliser au compte administratif annuel ; de la sorte, les données qui y figurent ne sont pas fiables.

Tableau n° 3 : **restes à réaliser 2016-2018**

	2016	2017	2018
<b>Charges (en €)</b>	7 626 273	8 064 550	9 659 822
<b>Produits (en €)</b>	0	0	4 000 000

Source : Chambre régionale des comptes.

<sup>16</sup> Il s'agit principalement du produit de la taxe sur l'électricité versé par la société EDF et des prestations versées par la caisse des allocations familiales pour l'enfance et la petite enfance.



L'examen des comptes administratifs des exercices 2016 à 2018 permet de relever l'existence de restes à réaliser en dépenses pour un montant total supérieur à 7,5 M€ durant les exercices 2016 à 2018. Il est donc sujet à caution. En revanche, la somme de 4 M€ figurant en produits correspond bien à un prêt contracté fin 2018 dont le tirage n'est intervenu qu'en 2019.

Il résulte de ce qui précède que la commune de Borgo doit impérativement mettre en place une comptabilité d'engagement, accompagnée d'un dispositif de vérification du service fait, de manière à disposer d'une comptabilité administrative fiable, résidant dans l'enregistrement régulier des engagements de dépenses et recettes, ainsi que des émissions de mandats et titres.

**Recommandation n° 3 : La commune doit engager, dès 2020, la mise en place d'une comptabilité d'engagement et d'un dispositif de vérification du service fait, de manière à réaliser le rattachement des charges et produits et à présenter des restes à réaliser exacts en dépenses et recettes.**

#### 1.2.2.2 La comptabilisation des charges et produits constatés d'avance

La constatation des charges et produits d'avance répond également au principe budgétaire d'annualité. Elle permet de retrancher du résultat d'un exercice des charges et produits se rapportant à l'exercice suivant. Elle est nécessaire lorsque leurs montants sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur le résultat de la collectivité territoriale.

La commune de Borgo ne comptabilise aucune charge ni produit constaté d'avance ; après retraitement par la chambre, leur montant respectif demeure peu significatif : 2 400 € par an pour les charges et 10 000 € pour les produits.

#### 1.2.2.3 L'apurement des comptes d'attente

Parmi les désordres comptables figure l'absence d'apurement des comptes d'attente, plusieurs dépenses y figurant systématiquement. La chambre rappelle qu'il incombe à l'ordonnateur de veiller à ce que ce solde soit nul.



Tableau n° 4 : évolution des comptes d'attente

Montant au 31 décembre (en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total comptes d'attente	14 411	72 242	76 576	44 540	9 611	9 509	13 097
dont total recettes à régulariser	14 411	53 297	57 631	25 595	102	-	3 588
dont total dépenses à régulariser	-	18 945	18 945	18 945	9 509	9 509	9 509

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

### 1.2.3 Les risques et charges non provisionnés

Les provisions pour risques et charges, comptabilisées au chapitre 15 de la nomenclature budgétaire et comptable, sont destinées à couvrir un risque (litiges, pertes de change, garanties d'emprunt) ou une charge probable (grosses réparations, compte épargne-temps, etc.). Leur comptabilisation au compte administratif conduit à une minoration du résultat comptable.

Certaines provisions sont obligatoires<sup>17</sup>, d'autres facultatives. Les premières doivent être constituées par délibération de l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, dès qu'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation judiciaire est engagée vis à vis d'un organisme bénéficiant d'une garantie d'emprunt de la collectivité, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences accomplies par le comptable public.

En l'espèce, aucune provision n'a été constituée durant la période sous revue. Or, la commune de Borgo a été confrontée à plusieurs contentieux notamment lors de la réalisation du complexe sportif (cf. *infra* point 4.1.2). Il en va notamment ainsi de la demande de la société délégataire de la maîtrise d'ouvrage du complexe de condamner la commune à lui verser la somme de 200 950 € hors taxe (HT), présentée devant le juge administratif en 2016. Aucune somme n'a été provisionnée par la commune pour faire face à un tel risque contentieux, qui s'est finalement réalisé. En effet, le 13 janvier 2020, la cour administrative d'appel de Marseille a condamné la commune à verser à cette société une indemnité de 180 117 € TTC, augmentée des intérêts et frais de justice.

La commune est également tenue de provisionner les risques sur créances susceptibles de ne pas être recouvrées, alors que celles dont le recouvrement est irrémédiablement compromis font l'objet d'une procédure d'admission en non-valeur qui s'accompagne, dans la comptabilité de la collectivité, de la constatation d'une charge au compte de perte sur créances irrécouvrables. Or, la commune ne constitue pas de provision pour dépréciation des comptes de tiers. En outre, elle n'a jamais procédé non plus à une admission en non-valeur sur la période. L'impact financier du défaut de provision demeure néanmoins limité. Il s'élevait à 33 260 € au 31 décembre 2018, soit moins de 1 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune (9,29 M€).

<sup>17</sup> Cf. article L. 2321-2 du CGCT.



Par conséquent, le manquement de la commune de Borgo résulte principalement du défaut de provision pour risque contentieux.

---

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

*La comptabilité de la commune de Borgo souffre de plusieurs défauts qui entachent sa fiabilité. Ils sont causés principalement par l'absence de comptabilité d'engagement et de provision. Néanmoins, le montant estimé par la chambre de l'ensemble de ces anomalies, qui s'élève à environ 180 000 €, ne représente qu'une part limitée du résultat de fonctionnement de la commune en 2018, qui atteignait 2,84 M€. Dans ces conditions, pour fâcheux que soit ce défaut de fiabilité, il ne nécessite pas d'opérer un retraitement des données financières de la commune, dans le cadre de l'analyse rétrospective de sa situation.*



## 2 LA SITUATION FINANCIÈRE

### 2.1 Une capacité d'autofinancement confortable

Tableau n° 5 : situation financière de la commune 2012-2019

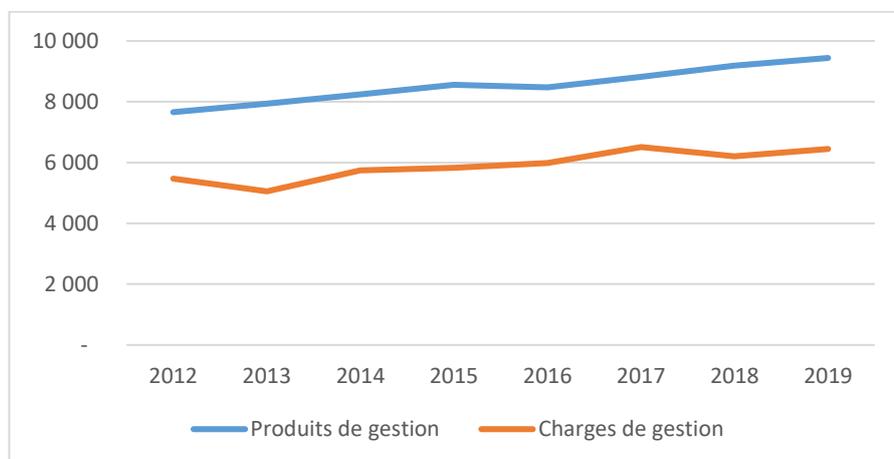
En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne (en %)
<b>Produits "flexibles"</b>	4 803	4 965	5 250	5 624	5 822	6 213	6 531	6 523	<b>4,5</b>
dont ressources fiscales propres	4 586	4 737	4 980	5 344	5 540	5 804	6 141	6 175	4,3
dont ressources d'exploitation	217	228	270	280	282	409	390	349	7
<b>Produits "rigides"</b>	2 855	2 968	2 990	2 935	2 655	2 611	2 659	2 917	<b>0,3</b>
dont dotations et participations	2 894	3 066	2 995	2 913	2 654	2 646	2 669	2 903	0
dont fiscalité reversée par l'Etat	- 39	- 97	- 5	22	1	- 35	11	14	
<b>Total produits de gestion</b>	<b>7 658</b>	<b>7 933</b>	<b>8 239</b>	<b>8 560</b>	<b>8 476</b>	<b>8 824</b>	<b>9 189</b>	<b>9 441</b>	<b>3</b>
Charges à caractère général	1 629	1 883	2 146	2 132	2 060	2 616	2 540	2 655	7,2
Charges de personnel	2 546	2 574	2 979	3 127	3 315	3 282	3 017	3 104	2,9
Subventions de fonctionnement	224	208	231	191	233	220	262	278	3,1
Autres charges de gestion	1 073	387	385	381	373	392	388	408	- 12,9
<b>Total charges de gestion</b>	<b>5 471</b>	<b>5 053</b>	<b>5 741</b>	<b>5 831</b>	<b>5 981</b>	<b>6 510</b>	<b>6 207</b>	<b>6 445</b>	<b>2,4</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>2 187</b>	<b>2 880</b>	<b>2 498</b>	<b>2 729</b>	<b>2 495</b>	<b>2 314</b>	<b>2 983</b>	<b>2 996</b>	<b>4,6</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	28,6	36,3	30,3	31,9	29,4	26,2	32,5	31,7	
Résultat financier	- 78	- 64	- 55	- 45	- 37	- 33	- 28	- 101	3,7
Autres produits et charges exceptionnels réels	- 23	- 3	26	64	46	55	27	9	
<b>CAF brute</b>	<b>2 086</b>	<b>2 813</b>	<b>2 469</b>	<b>2 748</b>	<b>2 504</b>	<b>2 336</b>	<b>2 981</b>	<b>2 904</b>	<b>4,8</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	27,2	35,5	30,0	32,1	29,5	26,5	32,4	30,8	

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion 2012-2018 et du compte de gestion provisoire 2019.

Avec des produits de gestion qui augmentent plus (+ 3 % en moyenne annuelle) que les charges de gestion (+ 2,4 %) sur la période 2012-2019, la commune bénéficie d'une situation financière particulièrement satisfaisante, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.



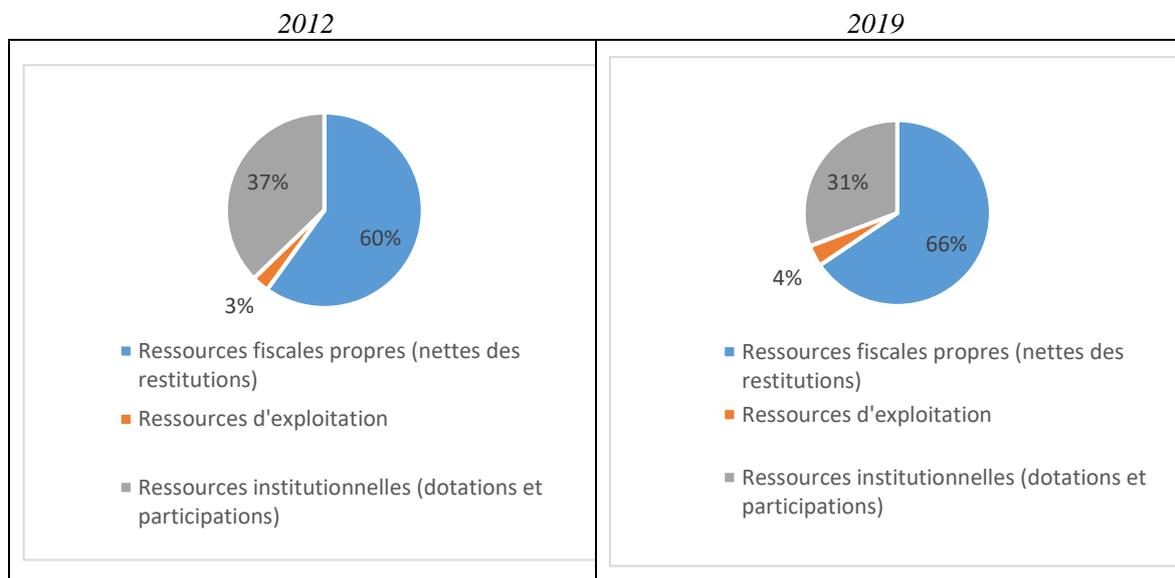
**Graphique n° 1 : évolution des produits et charges de gestion 2012-2019 (en milliers d'euros)**



Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion 2012-2018 et du compte de gestion provisoire 2019.

### 2.1.1 Des produits croissants

**Graphique n° 2 : structure des recettes de fonctionnement en 2012 et 2019**



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

Les recettes de fonctionnement de la commune ont connu, depuis 2012, une variation annuelle moyenne de + 3 %. Les produits dits « flexibles », constitués des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation, ont augmenté de manière importante (+ 4,5 % par an), pour atteindre les deux tiers des recettes de fonctionnement en 2019.



Les produits dits « rigides », parmi lesquels figurent les dotations de l'État et la fiscalité reversée, ont pratiquement stagné sur la période (+ 0,3 %).

### 2.1.1.1 Des produits fiscaux dynamiques

Tableau n° 6 : parts de l'effet base et de l'effet taux dans le dynamisme des recettes fiscales entre 2012 et 2018<sup>18</sup>

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Évolution du produit (en €)	218 290	104 071	454 560	101 697	140 779	89 782
Évolution du produit (en %)	6,2	2,8	11,8	2,4	3,2	2,0
Évolution des bases nettes totales (en €)	738 534	494 015	1 632 785	559 356	527 899	455 381
Effet base (en %)	4,0	2,6	8,3	2,4	2,4	2,0
Effet taux (en %)	2,2	0,0	3,5	0,0	0,8	0,0

Source : Chambre régionale des comptes à partir des états 1259 de la commune.

La commune bénéficie d'une fiscalité dynamique. Celle-ci est principalement tirée par l'évolution des bases (+ 24 % sur la période entre 2012 et 2018) et, dans une moindre mesure, par celle des taux (+ 5,6 %).

#### - S'agissant de l'effet base

Entre 2011 et 2016, la commune bénéficie d'une augmentation annuelle moyenne de sa population de 2,5 %, atteignant ainsi 8 766 habitants pour 5 033 logements<sup>19</sup>. Afin de dynamiser ses bases fiscales, la commune dispose de la commission communale des impôts directs<sup>20</sup>, composée du maire et de contribuables. Cette instance consultative témoigne d'un débat nourri entre 2015 et 2017.

Pour autant, les bases d'imposition de la commune de Borgo se situent en-dessous de la moyenne nationale de la strate, soulignant des marges de manœuvre importantes, ainsi que le révèle le tableau ci-après.

<sup>18</sup> Les données 2019 n'étaient pas disponibles en octobre 2020.

<sup>19</sup> Selon l'institut national de la statistique et des études économiques.

<sup>20</sup> Instance prévue par les articles 1650 et 1650 A du code général des impôts.



Tableau n° 7 : bases fiscales de Borgo et des communes de la strate  
5 000 - 10 000 habitants en 2018<sup>21</sup> (en € par habitant)

Impôt	Borgio	Strate nationale
Taxe d'habitation (TH)	1 336	1 387
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	1 089	1 439
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	4	15
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	216	611

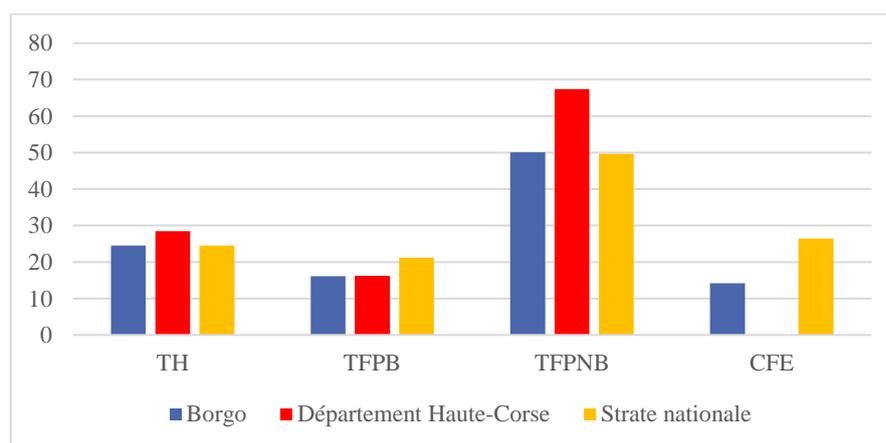
Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

- S'agissant de l'effet taux

L'évolution des taux de fiscalité fixés par le conseil municipal, relativement proche de celle des communes de la même strate, n'a que peu évolué depuis 2016. En revanche, les augmentations intervenues en 2013 et, plus particulièrement, en 2016 (+ 3,5 %) ne trouvent pas d'explication dans les débats d'orientations budgétaires, alors que la situation financière de la commune ne les justifiait en aucun cas (cf. *infra* 3<sup>e</sup> partie).

En 2018, les taux de fiscalité locale de la commune de Borgo atteignent des niveaux légèrement inférieurs ou égaux à ceux des communes du département et du niveau national de la même strate, ainsi que le graphique ci-dessous l'illustre.

Graphique n° 3 : taux de fiscalité locale Borgo / département Haute-Corse / strate nationale en 2018<sup>22</sup>



Source : Chambre régionale des comptes.

<sup>21</sup> Les données 2019 n'étaient pas disponibles en octobre 2020.

<sup>22</sup> Les données départementales de la CFE en 2018 ne sont pas disponibles.



### 2.1.1.2 Une diminution des dotations de l'État inférieure à la moyenne nationale

Les dotations de l'État versées à la commune ont quasiment stagné durant la période sous revue, pour se situer à 2,9 M€ en 2019 (cf. *supra* tableau n° 5). Cette évolution n'est pas linéaire : le montant total des dotations versées à la commune a beaucoup diminué jusqu'en 2016, suivant un mouvement national prévu par les lois de finances successives, avant de repartir à la hausse jusqu'en 2019 inclus.

De 2013 à 2017, la commune a bénéficié d'une situation plus favorable que les communes de la même strate. Alors que l'enveloppe allouée par l'État aux collectivités territoriales est passée de 41,5 milliards d'euros en 2013 à 30,8 milliards d'euros en 2017, soit une réduction de 25 %, la diminution est de 14 % à Borgo.

### 2.1.1.3 Des ressources d'exploitation en forte progression

Les ressources d'exploitation<sup>23</sup> sont passées de 0,22 M€ en 2012 à 0,35 M€ en 2019, avec une variation annuelle moyenne de + 7 %. Cette évolution est principalement due à l'augmentation des redevances à caractère scolaire, cantines, garderies, qui doublent durant cette période, du fait de la hausse des tarifs et de la fréquentation, suite à des travaux d'agrandissement des structures d'accueil.

Le montant des produits de redevances à caractère sportif ou culturel progresse également, suite à l'ouverture du complexe sportif en 2014, à l'installation d'une patinoire en 2017 et d'un marché de Noël durant les fêtes. En 2018<sup>24</sup>, les recettes liées à la patinoire se sont ainsi élevées à 46 733 €, soit 11 % des produits d'exploitation, celles provenant du complexe sportif étant plus modestes (25 425 €), soulignant des marges de progrès importantes (cf. *infra* 4<sup>e</sup> partie).

---

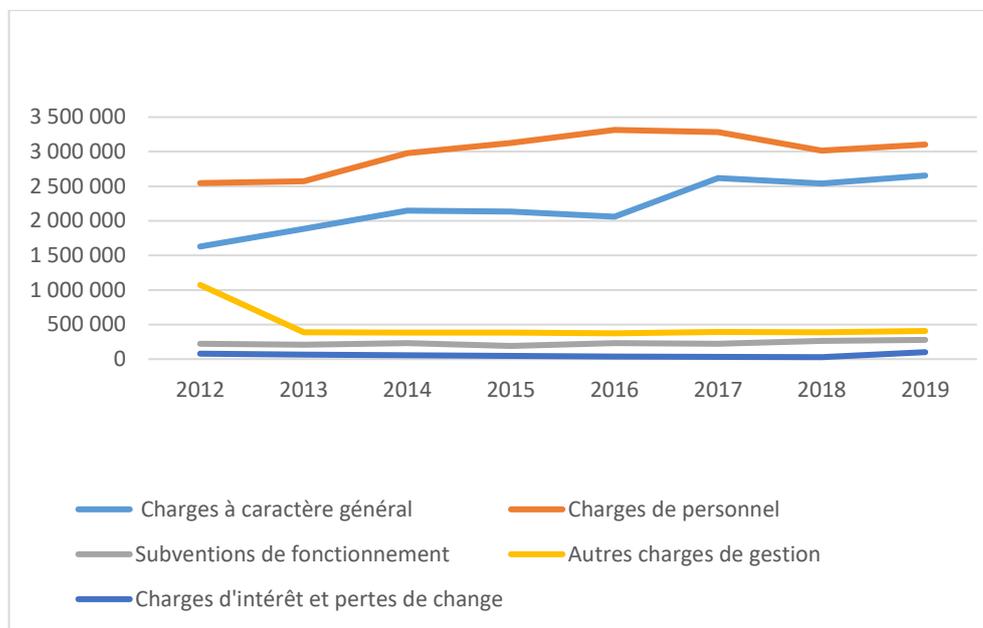
<sup>23</sup> Il s'agit des comptes 70 et 75.

<sup>24</sup> Les données 2019 détaillées n'étaient pas connues en octobre 2020.



## 2.1.2 Une augmentation globalement contenue des charges

**Graphique n° 4 : évolution des différentes charges courantes entre 2012 et 2019 (en €)**



Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion 2012-2018 et du compte de gestion provisoire 2019.

La structure des dépenses de fonctionnement a légèrement été modifiée sur la période, la part des charges à caractère général passant de 30 % à 41 % entre 2012 et 2019, du fait notamment de changements d'imputation budgétaire, de nouveaux équipements (complexe sportif<sup>25</sup>, restauration scolaire, animations de Noël) et du développement des services liés aux activités scolaire et périscolaire.

En revanche, la disparition en 2013 du versement d'une participation de 0,7 M€ à l'échelon intercommunal n'est expliquée par aucun document. Elle coïncide avec la transformation du syndicat à vocation unique de Marana-Golo en communauté de communes éponyme, principalement en charge de la gestion des déchets ménagers. Interrogée sur ce point, le maire de Borgo, qui préside également cette intercommunalité, n'a pas été en mesure de communiquer les justificatifs du versement antérieur d'une telle somme et de sa suppression depuis 2013.

<sup>25</sup> En 2018, les charges à caractère général du complexe représentent plus de 10 % du total des charges à caractère général de la commune.



### 2.1.2.1 Une gestion des ressources humaines perfectible

#### - *Des charges de personnel contenues depuis 2017*

Principal poste de dépenses (48 % en 2018), les charges de personnel connaissent une progression annuelle moyenne de 2,9 % entre 2012 et 2018, pour s'élever à 3 M€. Cette évolution dépasse d'un point la variation constatée au niveau national. Elle se déroule en deux temps : une augmentation progressive de 2012 à 2016, du fait notamment de sept recrutements réalisés dans le cadre de l'ouverture du complexe sportif, suivie, entre 2016 et 2018, d'une baisse favorisée par la réduction du nombre d'emplois d'agent contractuel, ainsi que la renégociation du contrat d'assurance du personnel. Le non-remplacement de plusieurs agents partis à la retraite est également à souligner, entraînant une réduction de la masse salariale par un effet de noria<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> L'effet de noria désigne en matière de gestion des ressources humaines, la mesure de l'économie obtenue par un organisme lors du remplacement des agents âgés par des agents plus jeunes, à effectif constant.



Tableau n° 8 : évolution des effectifs et des équivalents temps plein(ETP)  
2012-2018<sup>27</sup>

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Service administratifs</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
Catégorie A	1	2	2	2	2	2	2
Catégorie B	0	0	2	3	2	1	2
Catégorie C	9	9	7	6	11	8	7
<b>Services techniques</b>	<b>39</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>45</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>40</b>
Catégorie A	1	1	1	1	1	1	1
Catégorie B	0	0	0	0	0	0	0
Catégorie C	38	43	45	44	41	41	39
<b>Services scolaires et périscolaires</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>16</b>
Catégorie A	0	0	0	0	0	0	0
Catégorie B	0	0	0	0	0	0	0
Catégorie C	12	12	12	12	15	15	16
<b>Service animation</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>14</b>
Catégorie A	0	0	0	0	0	0	0
Catégorie B	1	1	1	1	1	0	1
Catégorie C	3	3	3	12	12	13	13
<b>Total effectifs physiques titulaires</b>	<b>65</b>	<b>71</b>	<b>73</b>	<b>81</b>	<b>85</b>	<b>81</b>	<b>81</b>
<b>TOTAL ETP titulaires</b>	<b>64,4</b>	<b>70,4</b>	<b>72,4</b>	<b>80,4</b>	<b>84,4</b>	<b>80</b>	<b>80</b>
Catégorie A non titulaires	2	1	1	1	1	1	1
Catégorie B non titulaires	0	0	0	0	0	0	0
Catégorie C non titulaires	9	8	11	7	5	4	4
<b>Total effectifs physiques non titulaires</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Total effectifs physiques (titulaires et contractuels)</b>	<b>76</b>	<b>80</b>	<b>85</b>	<b>89</b>	<b>91</b>	<b>86</b>	<b>86</b>

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

En 2018, les effectifs de la commune s'élevaient à 81 agents titulaires et cinq agents contractuels, soit un total 86 effectifs physiques. Ils étaient de 91 au 31 décembre 2016 - année où ils ont atteint un pic -, ce qui les situe bien en-deçà des effectifs physiques moyens (115 agents) de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Les données 2019 ne sont pas encore disponibles.

<sup>28</sup> Donnée de la DGCL, ministère chargé des collectivités territoriales.



- *Une organisation peu optimale*

L'organisation de la commune de Borgo se caractérise par une forte implication de son maire et une forte concentration des pouvoirs entre ses mains (notamment en matière de commande publique), les délégations de signature se limitant à l'urbanisme. Cette implication se caractérise également par une présence très régulière du maire dans les services, à l'accueil et à l'ouverture du courrier qu'elle assure directement.

L'organisation des services révèle une organisation hétérodoxe. Elle repose sur trois piliers :

- financier, regroupant les fonctions comptables, gestion des ressources humaines et missions diverses (médiathèques, centre social, centre postal) ;
- technique, regroupant les agences techniques (complexe sportif, voirie) ;
- résiduel, placé sous l'autorité directe du directeur général des services – il supervise également les deux autres piliers ; ce pilier comporte aussi bien des fonctions support (marchés publics, administration générale, accueil) que techniques (scolaires et périscolaires, état civil, urbanisme).

L'organigramme de la commune révèle le sous-dimensionnement des fonctions support exercées par les agents de la commune. Elles se limitent, outre le directeur général des services et le directeur financier, à deux agents de catégorie C, l'un en charge de la comptabilité et de la gestion des ressources humaines, l'autre alternant des fonctions d'accueil et de suivi des marchés publics.

A cet égard, les fonctions exercées par les agents se caractérisent par leur polyvalence. Bien que la commune ne se soit pas pourvue de fiche de poste, ses agents - notamment ceux dédiés à des fonctions support - alternent plusieurs fonctions distinctes : accueil et marché public ; La Poste et les affaires scolaires et périscolaires ; cadastre et urbanisme ; état civil et affaires scolaires.

Alors que la filière administrative représente généralement 21 % des effectifs communaux en 2016<sup>29</sup>, tel est loin d'être le cas à Borgo (12 %). Compte tenu des observations de la chambre sur les carences de la commune en matière d'engagement comptable (cf. *supra* point 1.2.3), de gestion de la commande publique (cf. *infra* point 4.1.2) et d'administration des ressources humaines, un renforcement des compétences est attendu (cf. *infra* 3<sup>e</sup> partie).

---

<sup>29</sup> Selon la DGCL.



- *Un régime de temps de travail à optimiser*

Bien que d'un niveau modeste (20 000 € par an) par rapport au montant total des charges de personnel, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, dont 12 agents ont bénéficié depuis 2014, souffrent d'irrégularités. D'une part, elles ne se sont pas accompagnées de la mise en place d'un dispositif de contrôle automatisé des heures de travail de ses agents<sup>30</sup> ; une expérimentation est néanmoins prévue en 2020. D'autre part, elles ont été systématiquement versées à un agent, au niveau le plus élevé (25 heures par mois), traduisant un détournement de ce régime indemnitaire au bénéfice du versement d'un complément de salaire.

S'agissant de l'absentéisme, il se caractérise par un taux de 10 % des effectifs en 2018 (cf. tableau ci-après). Bien qu'en réduction tendancielle depuis 2016, il représente 32 jours en moyenne annuelle par agent, soit 0,4 M€<sup>31</sup>.

Tableau n° 9 : **absentéisme pour raisons de santé 2012-2018 (en jours)**

Exercice	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Accident du travail	9	9	30	-	355	-	320
Longue durée		639	641	543	93	89	278
Longue maladie	274	458	181	351	730	249	-
Maladie ordinaire	2 240	1 270	1 462	2 855	1 563	1 983	1 205
Maladie professionnelle	383	348	120	50	-	-	113
<b>Total général</b>	<b>2 906</b>	<b>2 724</b>	<b>2 434</b>	<b>3 799</b>	<b>2 741</b>	<b>2 321</b>	<b>1 916</b>
Total effectif	76	80	85	89	91	86	86
Moyenne par agent	38	34	29	43	30	27	22
Nombre de jours travaillés	228	228	228	228	228	228	228
Taux	17	15	13	19	13	12	10

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

<sup>30</sup> Cf. décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

<sup>31</sup> Coût moyen d'un agent de catégorie C estimé par la commune à 35 000 €, proratisé en fonction du nombre de jours travaillés soit 228 jours par an.



### 2.1.3 Une situation financière très favorable

Tableau n° 10 : situation financière de la commune 2012-2019 (en milliers d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne (en %)
Produits de gestion	7 658	7 933	8 239	8 560	8 476	8 824	9 189	9 441	+ 3
Charges de gestion	5 471	5 053	5 741	5 831	5 981	6 510	6 207	6 445	+ 2,4
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	2 187	2 880	2 498	2 729	2 495	2 314	2 983	2 996	<b>+ 4,6</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	28,6	36,3	30,3	31,9	29,4	26,2	32,5	31,7	
Résultat financier	- 78	- 64	- 55	- 45	- 37	- 33	- 28	- 101	+ 3,7
Autres produits et charges exceptionnelles réels	- 23	- 3	26	64	46	55	27	9	
<b>CAF brute</b>	2 086	2 813	2 469	2 748	2 504	2 336	2 981	2 904	<b>+ 4,8</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	27,2	35,5	30	32,1	29,5	26,5	32,4	30,8	
- Annuité en capital de la dette	308	269	243	249	120	120	121	121	
<b>CAF nette ou disponible</b>	1 778	2 544	2 226	2 499	2 384	2 216	2 860	2 783	

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion 2012-2018 et du compte de gestion provisoire 2019.

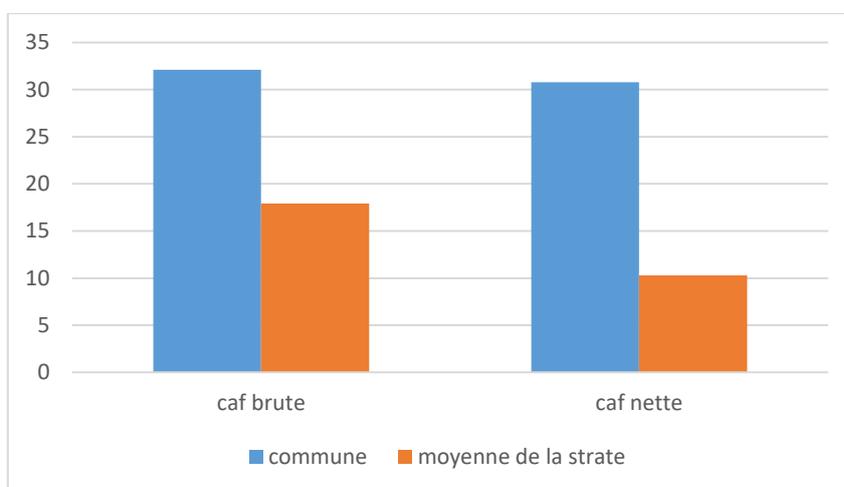
L'excédent brut de fonctionnement qui est le solde entre les produits et les charges de gestion enregistre une très forte augmentation entre 2012 et 2019, de 4,6 % par an, pour atteindre près de 3 M€ en 2019.

Cet excédent se situe à niveau très proche de celui de la CAF nette de la commune, du fait, d'une part, du montant dérisoire des charges financières et exceptionnelles et, d'autre part, d'annuités en capital de la dette d'un montant dérisoire.

Par son niveau d'autofinancement propre, la commune jouit d'une situation particulièrement privilégiée par rapport aux communes de la même strate, ainsi que le graphique ci-après l'illustre :



### Graphique n° 5 : CAF de la commune de Borgo et des communes de la strate en 2018 (en % des produits de fonctionnement)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de la DGCL.

## 2.2 Une situation satisfaisante en matière d'investissement

### 2.2.1 Des dépenses d'investissement marquées par un niveau important d'autofinancement

#### 2.2.1.1 Des dépenses d'équipement au-dessus de la moyenne nationale

Tableau n° 11 : évolution des dépenses d'équipement entre 2012 et 2019

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses d'équipement	5 603 658	7 100 168	1 083 792	1 670 171	2 188 740	3 690 362	5 927 140	2 360 621

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

La commune de Borgo a réalisé près de 30 M€ de dépenses d'équipement sur la période sous revue. Son effort d'équipement est principalement tiré par deux opérations d'investissement : la construction du complexe sportif et la réalisation d'un nouveau groupe scolaire. La commune se situe, entre 2012 et 2018, à un niveau d'investissement supérieur (485 € par habitant en 2018) à celui des communes voisines de taille et de profil comparables (cf. tableau ci-dessous).



Tableau n° 12 : évolution comparée des dépenses d'équipement par habitant 2012-2018 (en €)

Total dépenses d'investissement par habitant	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
Borgio	733	916	143	207	271	440	686	485
Moyenne strate nationale	394	453	370	350	373	356	389	384
Biguglia	251	712	870	602	466	157	171	461
Lucciana	555	913	979	938	758	1234	757	876
Furiani	130	256	581	407	252	292	655	368

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de la DGCL.

L'effort d'investissement porte principalement sur les exercices 2012-2013 et 2017-2018. Cette situation est corrélée au cycle électoral, qui se traduit souvent par une baisse de l'investissement l'année des élections municipales et les suivantes, pour repartir à la hausse en fin de mandat<sup>32</sup>.

De plus, le rythme apparent de renouvellement des immobilisations, observé depuis 2012, demeure satisfaisant. Calculé à partir des comptes de gestion, il s'élève en moyenne annuelle à 24,5 ans, soit en-dessous du seuil d'alerte des 30 ans, généralement appliqué en la matière.

Toutefois, cette situation masque l'hétérogénéité de l'état de renouvellement des équipements, selon leur nature. Ainsi, l'effort d'investissement en matière de voirie nécessiterait d'être amplifié, compte tenu du rythme apparent de renouvellement des immobilisations qui est nettement supérieur au seuil d'alerte.

<sup>32</sup> Cf. rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, juin 2019.



### 2.2.1.2 Un financement de l'investissement marqué par l'importance de la CAF et la faiblesse de l'endettement

Tableau n° 13 : **financement détaillé de l'investissement de la commune 2012-2019 (en milliers d'euros)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	en cumulé
CAF nette ou disponible	1 778	2 544	2 226	2 499	2 384	2 216	2 860	2 783	19 291
Taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement	256	195	199	194	318	329	433	737	2 661
Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	1 366	866	1 097	171	269	360	502	951	5 582
Subventions d'investissement reçues	2 178	2 583	2 805	- 359	629	765	950	554	10 104
Fonds affectés à l'équipement	201	0	0	0	0	28	0	17	246
Produits de cession	40	0	0	0	26	0	0	0	66
Autres recettes	0	33	0	0	0	0	0	0	33
Recettes d'investissement hors emprunt	4 042	3 678	4 101	7	1 241	1 481	1 884	2 260	18 692
Financement propre disponible	5 819	6 222	6 327	2 506	3 625	3 697	4 745	5 042	37 983
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement</i>	<i>103,8</i>	<i>87,6</i>	<i>583,8</i>	<i>150,1</i>	<i>165,6</i>	<i>100,2</i>	<i>80,0</i>	<i>213,6</i>	<i>15</i>
Dépenses d'équipement	5 604	7 100	1 084	1 670	2 189	3 690	5 927	2 361	29 625
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	216	- 878	5 243	836	1 437	6	- 1 183	2 682	8 359
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0	0	4 000	4 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	216	- 878	5 243	836	1 437	6	- 1 183	6 682	12 359

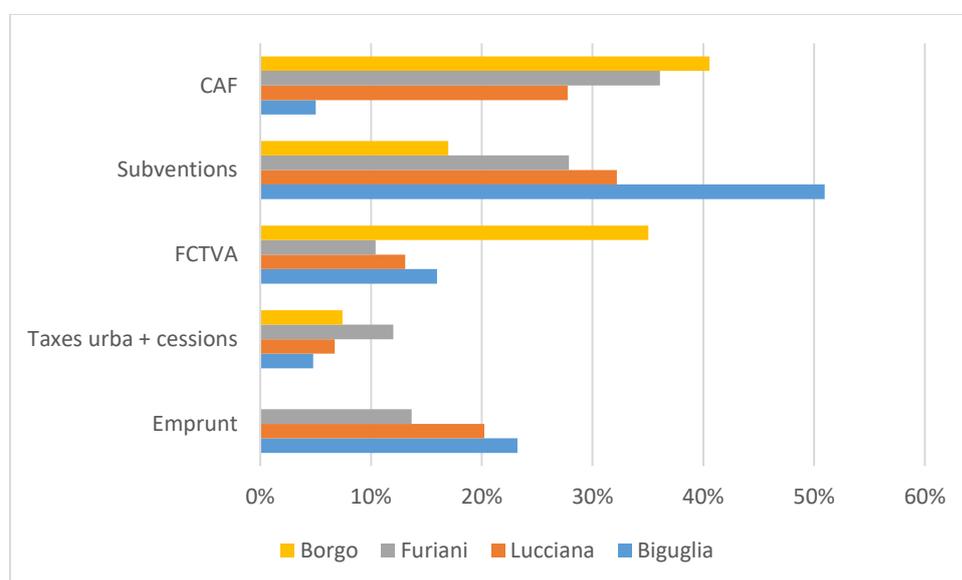
Source : Chambre régionale des comptes à partir des données Anafi.



Le tableau ci-dessus met en évidence une structure du financement des investissements de la commune, durant la période 2012-2019, reposant sur un financement propre tiré par une épargne brute très élevée et par un remboursement d'emprunts réduit à la portion congrue (cf. *supra* point 2.1.3). Conjuguée aux subventions d'équipement et au FCTVA, l'épargne nette de la commune lui permet de disposer d'un financement propre suffisant pour couvrir ses dépenses réelles d'investissement. Il s'ensuit, sur le total de la période 2012-2019, une absence de besoin de financement qui aurait dû permettre à la commune de s'abstenir de recourir à l'emprunt.

Cette situation distingue nettement la commune de Borgo de ses communes voisines :

**Graphique n° 6 : sources de financement des investissements de Borgo et des communes voisines 2012-2018 (en %)**

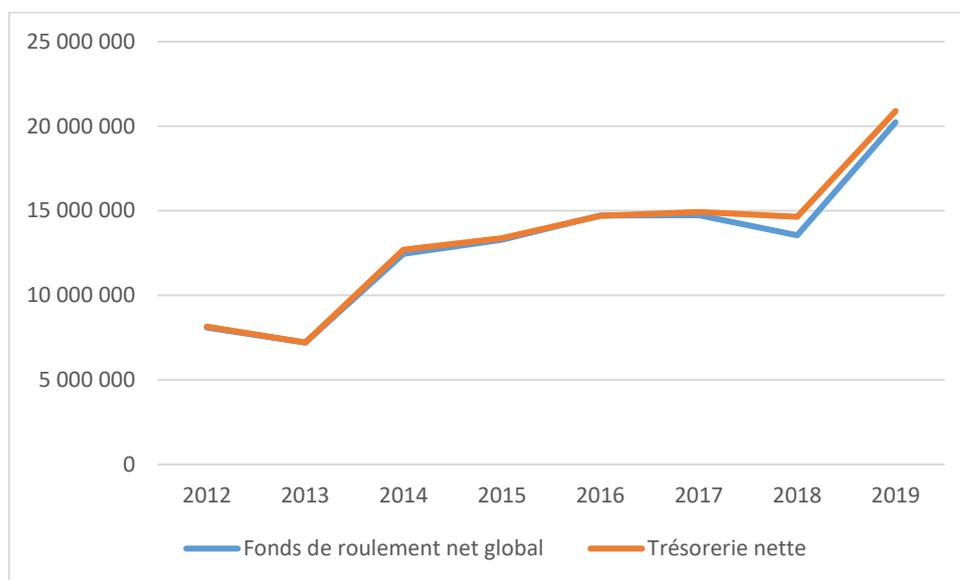


Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.



## 2.2.2 La trésorerie et le fonds de roulement net global (FRNG) pléthoriques en découlant

Graphique n° 7 : évolution du FRNG et de la trésorerie entre 2012 et 2019 (en €)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données Anafi.

Le FRNG, qui est la différence entre les ressources stables et les emplois de long terme, atteint plus de 20 M€ au 31 décembre 2019, assurant plus de 1 100 jours de dépenses courantes. La situation de la trésorerie s'élevait à 20,89 M€ au 31 décembre 2019, ce qui représente plus de 1 164 jours de dépenses courantes<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Nombre de jours de dépenses courantes = (fonds de roulement x 365) / dépenses réelles de fonctionnement.



## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Tableau n° 14 : **comparaison Borgo / communes voisines en 2018 (en €)**

	Borgio	Moyenne de la strate
Nombre d'habitants	8 640	
Recettes réelles de fonctionnement	9 290 000	
par habitant	1 075	1 404
Dépenses réelles de fonctionnement	6 453 000	
par habitant	747	1 218
CAF brute	2 981 000	
par habitant	345	244 <sup>34</sup>
Encours de la dette	703 000	
par habitant	81	979 <sup>35</sup>
Fonds de roulement	13 545 000	
	1 568	335

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données DGCL.

*Compte tenu du niveau modeste de ses dépenses réelles par habitant, du montant élevé de son épargne brute et de son endettement quasiment nul, Borgo présente le profil d'une commune ayant une aversion pour le risque financier, tel que défini par la DGCL<sup>36</sup>.*

*Ainsi, la progression de 12,7 M€ du fonds de roulement observée entre 2012 et 2019 revient à thésauriser près de 900 000 € par an, sans justification. Alors que le seuil plancher permettant de sécuriser le fonctionnement d'une collectivité se situe généralement à 90 jours, le dépassement de 1 164 jours de trésorerie en 2019 démontre que le modèle financier suivi par la commune a atteint ses limites. À cet égard, l'emprunt de 4 M€, contracté fin 2018, n'était en aucun cas nécessaire - nonobstant la faiblesse des taux d'intérêts actuels -, amplifiant d'autant le fonds de roulement de la commune.*

*En l'absence de programmation pluriannuelle d'investissements et de projet d'équipement en vue, un tel gonflement de l'actif financier traduit une situation financière certes florissante mais déséquilibrée.*

<sup>34</sup> Pour Furiani, la moyenne de la strate est de 192 € par habitant.

<sup>35</sup> Pour Furiani, la moyenne de la strate est de 843 € par habitant.

<sup>36</sup> Cf. Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 129 de décembre 2018.



### 3 LA PROSPECTIVE FINANCIÈRE

La chambre a exploré trois pistes de projections financières sur la période 2020-2023.

La première reproduit sur la période 2020-2023 la trajectoire constatée au cours des années 2012-2019. La deuxième, réalisée en concertation avec l'ordonnateur, modifie la première, principalement sur deux points : un gel des taux de fiscalité locale, d'une part, et une augmentation des charges de personnel, d'autre part. La troisième, plus substantielle, vise à rééquilibrer la situation financière de la commune de Borgio, en réduisant son fonds de roulement à 265 jours de charges de dépenses courantes, à l'horizon 2023.

#### 3.1 Projection n° 1 : maintien de la trajectoire financière

Tableau n° 15 : évolution de la situation financière 2020-2023 selon la projection n°1 (en €)

	2020	2021	2022	2023
<b>Section de fonctionnement</b>				
<b>Charges hors intérêts de la dette (1)</b>	<b>7 087 324</b>	<b>7 357 909</b>	<b>7 647 090</b>	<b>7 955 850</b>
<i>dont : Personnel</i>	3 409 006	3 507 867	3 609 595	3 714 274
<i>soit en valeurs</i>	+ 96 075	+ 98 861	+ 101 728	+ 104 678
<i>soit en %</i>	+ 2,9 %	+ 2,9 %	+ 2,9 %	+ 2,9 %
<i>Charges générales</i>	2 845 983	3 045 202	3 258 366	3 486 452
<i>soit en valeurs</i>	+ 191 148	+ 199 219	+ 213 164	+ 228 086
<i>soit en %</i>	+ 7,0 %	+ 7,0 %	+ 7,0 %	+ 7,0 %
<i>Charges de gestion courante<sup>37</sup></i>	652 132	619 526	588 549	559 122
<i>Autres charges</i>	180 202	185 314	190 580	196 003
<b>Produits de fonctionnement (2)</b>	<b>10 160 019</b>	<b>10 477 944</b>	<b>10 810 146</b>	<b>11 157 285</b>
<i>dont : Impôts et taxes</i>	6 627 483	6 912 465	7 209 700	7 519 718
<i>Participations et subventions</i>	2 903 418	2 903 418	2 903 418	2 903 418
<i>Produits de gestion courantes</i>	17 532	18 759	20 072	21 477
<i>Autres produits</i>	611 586	643 303	676 956	712 672
<b>Calcul intermédiaire pour connaître les ressources après paiement du capital de la dette</b>				
<b>Épargne de gestion (2-1=3)</b>	<b>3 063 770</b>	<b>3 111 109</b>	<b>3 154 130</b>	<b>3 192 509</b>
<b>Frais financiers (4)</b>	<b>99 542</b>	<b>89 610</b>	<b>81 791</b>	<b>73 886</b>
<b>Épargne brute(3-4=5)</b>	<b>2 964 228</b>	<b>3 021 499</b>	<b>3 072 339</b>	<b>3 118 623</b>
<b>Capital de la dette (6)</b>	<b>287 222</b>	<b>290 922</b>	<b>294 696</b>	<b>298 544</b>
<b>Autofinancement (CAF) / épargne nette (5-6=7)</b>	<b>2 677 006</b>	<b>2 730 577</b>	<b>2 777 643</b>	<b>2 820 079</b>

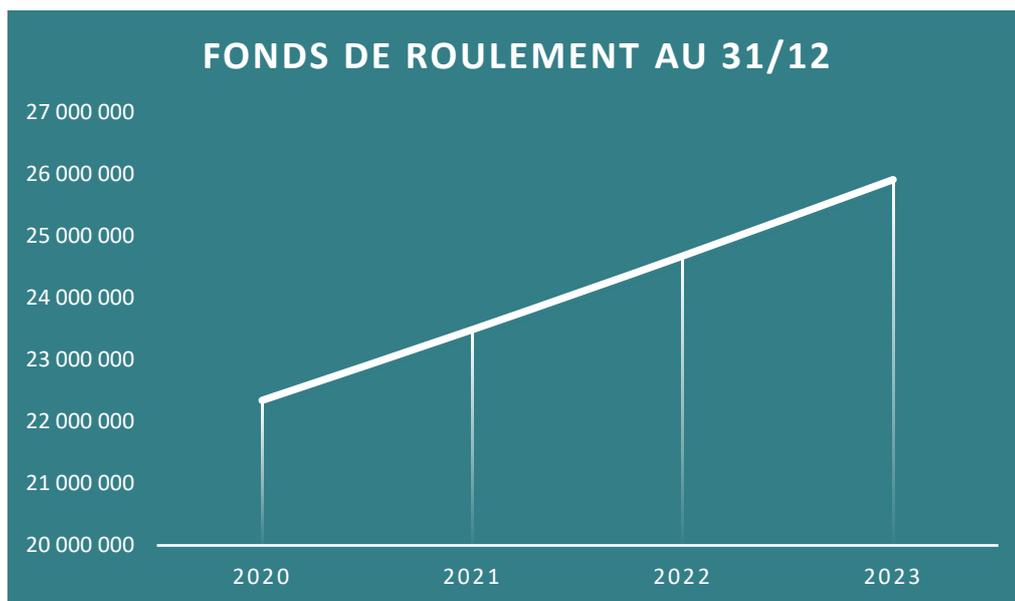
Source : Chambre régionale des comptes.

<sup>37</sup> Les charges de gestion courante subissent une baisse tendancielle qui s'explique par la suppression, en 2012, du versement de la subvention de 700 000 € à l'intercommunalité, entraînant une baisse annuelle de 5 % de ces charges durant la période 2012-2019, ainsi reproduite sur la période à venir.



Dans ce premier scénario, la CAF nette de la commune demeure largement positive durant la période, atteignant 2,8 M€ en 2023. Le financement propre couvre les dépenses d'équipement tout au long de la période 2020-2023. De la sorte, le fonds de roulement continue à augmenter pour atteindre près de 26 M€ fin 2023, contre environ 20 M€ fin 2019, ainsi que le graphique ci-dessous l'illustre. Avec 1 178 jours de dépenses de gestion courante en 2023, la commune demeure largement au-dessus du seuil d'alerte de 90 jours.

**Graphique n° 8 : impact sur le fonds de roulement de la projection n° 1 (en €)**



Source : Chambre régionale des comptes.

### 3.2 Projection n° 2 : scénario ajusté en liaison avec la commune

Ce scénario tient compte, d'une part, du gel des taux de fiscalité locale<sup>38</sup> et, d'autre part, du recrutement de trois agents aux fins de renforcer les fonctions support de la commune, en particulier dans les domaines de la gestion budgétaire et comptable, de la commande publique et de la gestion des ressources humaines (cf. *supra* point 2.1.2). Il a ainsi été convenu avec l'ordonnateur d'ajouter aux charges de personnel le coût chargé<sup>39</sup> d'un agent de catégorie B et de deux agents de catégorie C ; ces derniers remplaceraient les agents exerçant actuellement les fonctions d'accueil du public qui seraient redéployés sur des fonctions support.

<sup>38</sup> L'incidence financière pour la commune de la réforme de la taxe d'habitation n'est pas prise en compte dans ce scénario, comme dans les deux autres.

<sup>39</sup> Le calcul a été réalisé à partir des données fournies par la commune estimant le coût d'un agent de catégorie B à 43 000 € et d'un catégorie C à 35 000 €.



A ces modifications, s'ajoutent des ajustements résultant des échanges avec les services de la commune sur les charges et recettes, tant en fonctionnement qu'en investissement.

S'agissant des produits flexibles, l'hypothèse d'une progression annuelle de 4 % des ressources fiscales propres et de 5 % des ressources d'exploitation est retenue par la commune. Par prudence, les dotations et participations conservent la même enveloppe. Au total, les produits de gestion progresseraient d'environ 1 M€ entre 2020 et 2023. En matière de dépenses, les charges à caractère général augmenteraient chaque année de 6 %, les dépenses de personnel de 4 %<sup>40</sup>, les subventions de 2 %, comme les autres charges de gestion.

S'agissant des dépenses d'investissement, la commune retient, à ce stade, 2,5 M€ par an en 2020 et 2021, puis 3,1 M€ par an en 2022 et 2023.

Tableau n° 16 : évolution de la situation financière 2020-2023 selon la projection n°2 (en €)

	2020	2021	2022	2023
<b>Section de fonctionnement</b>				
<b>Charges hors intérêts de la dette (1)</b>	<b>7 247 997</b>	<b>7 573 187</b>	<b>7 914 480</b>	<b>8 272 719</b>
<i>dont : Personnel</i>	3 558 448	3 700 786	3 848 818	4 002 770
<i>soit en valeurs</i>	+ 245 517	+ 142 338	+ 148 031	+ 153 953
<i>soit en %</i>	+ 7,4 %	+ 4,0 %	+ 4,0 %	+ 4,0 %
<i>Charges générales</i>	2 814 125	2 982 973	3 161 951	3 351 668
<i>soit en valeurs</i>	+ 159 290	+ 168 848	+ 178 978	+ 189 717
<i>soit en %</i>	+ 6,0 %	+ 6,0 %	+ 6,0 %	+ 6,0 %
<i>Charges de gestion courante</i>	700 184	714 188	728 472	743 041
<i>Autres charges</i>	175 240	175 240	175 240	175 240
<b>Produits de fonctionnement (2)</b>	<b>10 145 673</b>	<b>10 438 274</b>	<b>10 742 762</b>	<b>11 059 623</b>
<i>dont : Impôts et taxes</i>	6 608 420	6 872 757	7 147 667	7 433 574
<i>Participations et subventions</i>	2 903 418	2 903 418	2 903 418	2 903 418
<i>Produits de gestion courantes</i>	18 409	19 329	20 295	21 310
<i>Autres produits</i>	615 426	642 770	671 382	701 321
<b>Calcul intermédiaire pour connaître les ressources après paiement du capital de la dette</b>				
<b>Épargne de gestion (2-1=3)</b>	<b>2 888 750</b>	<b>2 856 163</b>	<b>2 819 357</b>	<b>2 777 978</b>
<b>Frais financiers (4)</b>	<b>99 542</b>	<b>89 610</b>	<b>81 791</b>	<b>73 886</b>
<b>Épargne brute (3-4=5)</b>	<b>2 789 208</b>	<b>2 766 553</b>	<b>2 737 566</b>	<b>2 704 092</b>
<b>Capital de la dette (6)</b>	<b>287 222</b>	<b>290 922</b>	<b>294 696</b>	<b>298 544</b>
<b>Autofinancement(CAF) / épargne nette (5-6=7)</b>	<b>2 501 986</b>	<b>2 475 631</b>	<b>2 442 870</b>	<b>2 405 548</b>

Source : Chambre régionale des comptes à partir des informations validées par la commune.

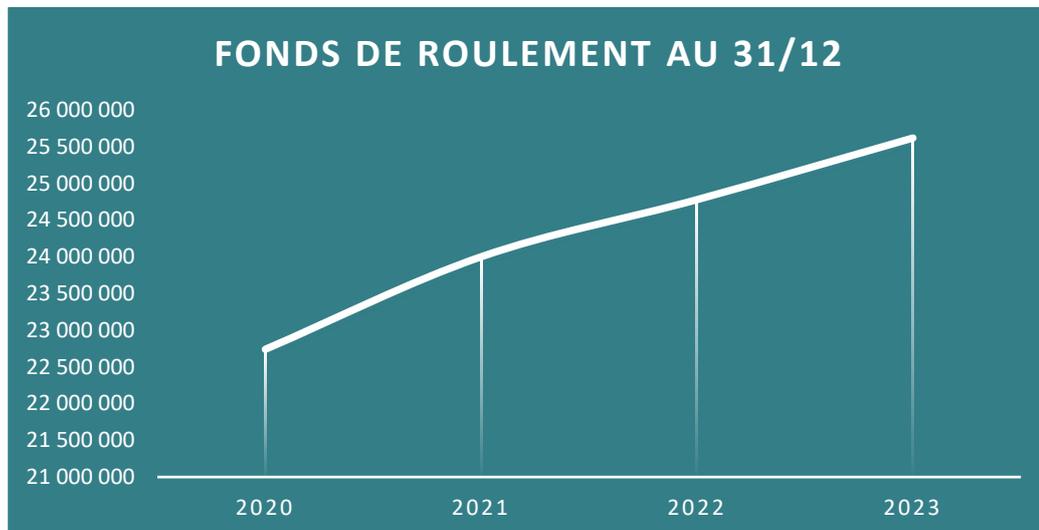
Cette projection n'obère pas l'autofinancement de la commune de Borgo. À l'horizon 2023, la commune ne subit une perte de sa CAF nette que d'environ 400 000 € par rapport à la projection n° 1, celle-ci demeurant largement positive durant la période.

Il s'ensuit une poursuite de la progression du fonds de roulement, qui s'élèverait à 25,6 M€ fin 2023 (cf. graphique ci-dessous), soit 1 120 jours de dépenses courantes, contre 1 178 jours dans le scénario précédent.

<sup>40</sup> Après une augmentation de 7,4 % en 2020 résultant du recrutement de trois agents.



### Graphique n° 9 : impact sur le fonds de roulement de la projection n° 2 (en €)



Source : Chambre régionale des comptes.

### 3.3 Projection n° 3 : scénario de rééquilibrage du fonds de roulement

Afin de parvenir à une situation financière plus équilibrée, visant à réduire le fonds de roulement de la commune de Borgo sans obérer sa CAF de ses besoins en équipement, la chambre a analysé quatre hypothèses d'évolution des charges et dépenses de la commune.

En premier lieu, la commune opérerait une réduction des taux de fiscalité locale de 2 % par an. Malgré cette baisse, le produit annuel des ressources fiscales propres poursuit sa progression, du fait de l'augmentation de leurs bases, pour atteindre 6,6 M€ en 2023 contre 6,2 M€ en 2019 (cf. *supra* tableau n° 5).

En deuxième lieu, la commune ajusterait le profil des trois recrutements envisagés dans le scénario précédent, en substituant le recrutement d'un agent de catégorie A à celui d'un agent de catégorie C<sup>41</sup>. Un tel recrutement, qui viserait à étoffer les compétences des fonctions support de la commune, en particulier en matière d'expertise juridique, augmenterait les charges de personnel de 25 000 € par an par rapport au scénario précédent.

En troisième lieu, la commune procéderait au remboursement anticipé de l'emprunt de 4 M€ souscrit fin 2018 pour 20 ans, alors qu'un tel besoin ne se justifiait nullement (cf. *supra* point 2.2.1.2). Compte tenu du paiement de la première annuité de 243 448 €, intervenu en janvier 2020, le montant de ce remboursement au 1<sup>er</sup> mars 2020 serait de 3,96 M€<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> La commune recruterait ainsi un agent de catégorie A, un agent de catégorie B et un agent de catégorie C contre un agent de catégorie B et deux agents de catégorie C dans le scénario n° 2.

<sup>42</sup> Selon une simulation réalisée par l'établissement bancaire, la commune réglerait 3 958 956 €, répartis entre remboursement du capital (3 834 552 €), intérêts normaux (9 398 €) et indemnité de remboursement (115 036 €), à répartir entre capital de la dette et frais financiers.



En quatrième et dernier lieu, la commune intensifierait substantiellement son effort d'investissement, en le portant à 7,5 M€ par an, soit trois fois le montant annuel prévu par la commune en 2020 et 2021, selon le scénario précédent. Ainsi, la commune serait en mesure d'autofinancer 30 M€ d'investissements sur la période 2020-2023. À cette somme s'ajouteraient les recettes du FCTVA et des subventions d'équipements.

Tableau n° 17 : évolution de la situation financière 2020-2023 selon la projection n° 3 (en €)

	2020	2021	2022	2023
<b>Section de fonctionnement</b>				
<b>Charges hors intérêts de la dette (1)</b>	<b>7 272 997</b>	<b>7 599 187</b>	<b>7 941 520</b>	<b>8 300 841</b>
<i>dont : Personnel</i>	3 583 448	3 726 786	3 875 858	4 030 892
<i>soit en valeurs</i>	+ 270 517	+ 143 338	+ 149 071	+ 155 034
<i>soit en %</i>	+ 8,2 %	+ 4,0 %	+ 4,0 %	+ 4,0 %
<i>Charges générales</i>	2 814 125	2 982 973	3 161 951	3 351 668
<i>soit en valeurs</i>	+ 159 290	+ 168 848	+ 178 978	+ 189 717
<i>soit en %</i>	+ 6,0 %	+ 6,0 %	+ 6,0 %	+ 6,0 %
<i>Charges de gestion courante</i>	700 184	714 188	728 472	743 041
<i>Autres charges</i>	175 240	175 240	175 240	175 240
<b>Produits de fonctionnement (2)</b>	<b>9 991 162</b>	<b>10 089 240</b>	<b>10 191 370</b>	<b>10 297 722</b>
<i>dont : Impôts et taxes</i>	6 389 394	6 459 137	6 531 616	6 606 940
<i>Participations et subventions</i>	2 934 909	2 934 909	2 934 909	2 934 909
<i>Produits de gestion courantes</i>	18 409	19 329	20 295	21 310
<i>Autres produits</i>	648 450	675 864	704 549	734 563
<b>Calcul intermédiaire pour connaître les ressources après paiement du capital de la dette</b>				
<b>Épargne de gestion (2-1=3)</b>	<b>2 677 965</b>	<b>2 449 854</b>	<b>2 209 650</b>	<b>1 956 682</b>
<b>Frais financiers (4)</b>	<b>223 976</b>	<b>14 836</b>	<b>10 306</b>	<b>5 755</b>
<b>Épargne brute (3-4=5)</b>	<b>2 453 989</b>	<b>2 435 018</b>	<b>2 199 344</b>	<b>1 950 927</b>
<b>Capital de la dette (6)</b>	<b>4 121 774</b>	<b>122 248</b>	<b>122 732</b>	<b>123 227</b>
<b>Autofinancement (CAF) / Épargne nette (5-6=7)</b>	<b>-1 667 785</b>	<b>2 312 770</b>	<b>2 076 612</b>	<b>1 827 700</b>

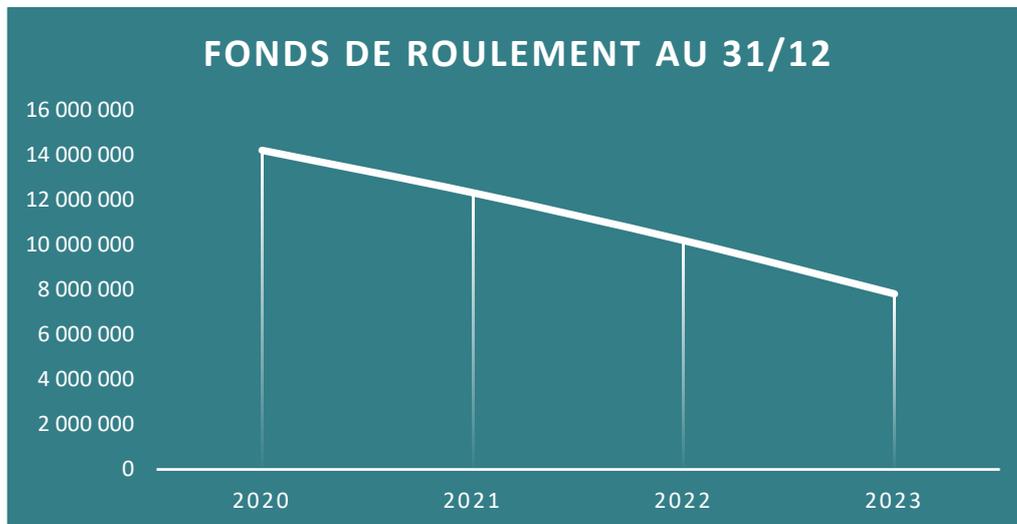
Source : Chambre régionale des comptes.

Ainsi que le tableau ci-dessus le met en évidence, l'application cumulée des quatre hypothèses envisagées par la chambre se traduirait par une CAF nette négative en 2020, compte-tenu du remboursement anticipé de l'emprunt de 4 M€, qui redeviendrait positive durant les exercices suivants.

Il suit de là qu'en dépit d'une nette réduction du fonds de roulement de la commune à hauteur de 7,8 M€ en 2023 (cf. graphique ci-après), celle-ci bénéficierait d'un nombre de jours de dépenses courantes de 343 jours en 2023, soit plus de trois fois le seuil requis pour qu'une collectivité territoriale puisse faire face au règlement de ses charges.



## Graphique n° 10 : impact sur le fonds de roulement de la projection n° 3 (en €)



Source : Chambre régionale des comptes.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La projection n° 1 décrite précédemment démontre que la poursuite de la trajectoire financière suivie par la commune depuis 2012 augmenterait de manière déraisonnable le fonds de roulement accumulé par la commune, pour atteindre 26 M€ en 2023 contre 20 M€ en 2019.*

*La projection n° 2, élaborée en concertation de la commune, révèle l'impact dérisoire que les ajustements consentis par la commune auraient sur sa trajectoire financière, avec un fonds de roulement atteignant 25,5 M€ en 2023.*

*La projection n° 3, réalisée par la chambre, met en évidence les marges de manœuvre budgétaires importantes dont la commune dispose. Celle-ci pourrait, sans risque financier, décider à la fois, une augmentation importante de ses charges, par un désendettement anticipé, par une augmentation substantielle de ses investissements, et par un renforcement de ses recrutements, tout en réduisant ses ressources fiscales propres.*

*En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que les besoins de la commune en matière d'investissement seront réactualisés et programmés selon un calendrier spécifique à chaque opération, afin de ne pas rééditer la longue mise en œuvre de la construction du complexe sportif de la commune.*

## 4 LE COMPLEXE SPORTIF

### Photographie : vue aérienne du complexe sportif de Borgo



Source : Commune de Borgo.

Ouvert au public en 2014, le complexe sportif de Borgo est un équipement moderne qui accueille des activités sportives variées, dont bénéficient les membres de 16 associations sportives, ainsi que les élèves des établissements scolaires de la commune.

Répartis sur un terrain de 7,5 hectares, les différents équipements permettent la pratique du football, sur un terrain synthétique doté d'une tribune et de vestiaires permettant l'hébergement de l'équipe du FC Bastia-Borgio, dont l'équipe première joue en troisième division (Nationale), ainsi qu'un terrain annexe. Le complexe accueille d'autres sports collectifs (basketball, handball, volley-ball) qui sont pratiqués au sein d'une halle des sports, également dotée d'une tribune, qui peut être reconfigurée en salle de spectacle de 2 380 places, la plus grande de Haute-Corse. La halle dispose aussi de plusieurs salles permettant la pratique du squash, de l'escalade, du tennis de table, de sports de combat etc. À l'extérieur, figurent également des équipements dédiés à la pétanque, au *skateboard* et au tennis. Cet espace est également doté de vestiaires, sanitaires, *club houses*, buvettes, tribunes de presse et d'un site d'hébergement de 10 chambres.

Approuvé en 2000 par le conseil municipal pour un montant initialement fixé à 2,28 M€ (15 millions de francs à l'époque) HT, le projet de complexe sportif de Borgo a connu plusieurs évolutions. Édifié entre 2009 et 2013, il a fait l'objet de travaux complémentaires jusqu'en 2018, qui n'ont permis de ne le rendre pleinement opérationnel qu'à compter de juin 2018. Au total, le coût de cet investissement s'élève à 26 M€ TTC (23,7 M€ HT).



## 4.1 Un investissement de qualité malgré un coût important et des défauts de conception et de réalisation

### Schéma n° 1 : évolution du coût du projet de complexe sportif (HT)

<b>2000 : approbation avant-projet</b>	
quatre stades de football + terrain de handball + deux terrains de basket-ball + piste d'athlétisme + halle de sports + vestiaires, sanitaires, locaux administratifs	<b>2,3 M€</b>
<b>2005: approbation programme technique détaillé</b>	
terrain d'honneur avec tribune, vestiaire, sanitaires + terrain de football avec tribune, vestiaire, sanitaires + trois terrains de handball + terrain de basket-ball + deux terrains de tennis + piste de course de six couloirs + stand de tir avec annexes + mur d'escalade + boulodrome + <i>club house</i> + gymnase + Dojo + quatre salles de squash + salle de danse + hébergement gardien et 10 chambres + aménagements extérieurs ( <i>skateboard</i> , parcours santé, parkings..) + frais annexes + honoraires	<b>13,8 M€</b>
<b>2009-2010: attribution marchés de travaux</b>	
Tranche 1 - phase 1: terrain d'honneur, tribune, vestiaires, parkings	<b>5,04 M€</b>
Tranche 1 - phase 2: logement gardien, <i>club house</i> , terrain annexe football, <i>skateboard</i> , éclairage extérieur, boulodrome	<b>2,76 M€</b>
Tranche 2: halle des sports, terrain de basketball, terrain de handball, cours de tennis	<b>8,79 M€</b>
<b>2015-2017: attribution marchés de travaux complémentaires</b>	
Aménagement paysager (2013)	<b>0,15 M€</b>
Eclairage terrain annexe (2017)	<b>0,17 M€</b>
Aménagements divers : tribunes de presse, mises aux normes bâtiments, équipements sportifs... (2017)	<b>2,00 M€</b>
Equipements scéniques halle des sports (2017)	<b>0,41 M€</b>
<b>2004-2018: dépenses connexes</b>	
Acquisition terrains	<b>0,64 M€</b>
Travaux gazon synthétique	<b>0,66 M€</b>
Prestations intellectuelles: assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO), maître d'oeuvre (MOE), contentieux, publicité, notaire	<b>2,77 M€</b>
Achats matériels et fournitures	<b>0,37 M€</b>



#### 4.1.1 Un besoin et un coût mal évalués

La mise en œuvre du projet se décompose en deux temps : la conception puis la réalisation du projet :

##### 4.1.1.1 Historique du projet

###### *1<sup>ère</sup> partie (2000-2008) : conception du projet*

À la genèse de l'opération, figure, en mars 2000, une délibération du conseil municipal approuvant le projet de financement d'un « mini complexe sportif ». Il se compose déjà d'équipements complets : des terrains de sport, une halle de sport et des bâtiments annexes. Le coût prévisionnel est de 2,28 M€ HT.

Cinq ans plus tard, le projet se précise sous la forme d'un programme technique détaillé rédigé par les entreprises qui se verront par la suite respectivement attribuer les marchés d'AMO et de MOE. Le programme est approuvé en septembre 2005 par le conseil municipal, pour un montant estimé à 13,7 M€ HT, frais connexes compris (AMO, MOE, acquisition de terrain, ...). Il est programmé pour être réalisé durant les exercices 2006 à 2008.

Le programme technique détaille les différentes installations du complexe. Sans mentionner la construction d'une halle, pourtant prévue en 2000, il évoque la construction de plusieurs salles dédiées aux activités d'intérieur : gymnase, dojo, squash, danse. Il prévoit par ailleurs la construction d'une piste d'athlétisme, de terrains de tennis, d'un boulodrome et d'installations dédiées aux activités extérieures. Des hébergements sont également prévus. Les terrains devant accueillir le complexe sont acquis auprès de la collectivité territoriale de Corse en 2006.

Le contenu du projet prend forme en 2007. Un dossier illustrant le futur complexe expose l'ambition de la commune : se doter notamment d'un terrain de football en gazon synthétique pour le club qui figure alors en cinquième division (CFA2) et de l'ensemble des équipements prévus dans le programme retenu en 2005. S'ajoute la volonté de végétaliser l'espace, afin de conférer au lieu un cadre convivial et de favoriser le lien social.

Le projet subit un recul en juillet 2007, l'avant-projet définitif réalisé par le MOE évoquant la suppression du stand de tir, du parcours de santé, de la piste d'athlétisme et d'un terrain annexe. Le document indique une réduction du budget du complexe, tandis que les modalités de réalisation sont enfin précisées : un marché à tranches composé d'une tranche ferme (halle des sports) et d'une tranche conditionnelle (terrain d'honneur, tribunes, hébergements, plateaux extérieurs). Quant aux raisons de la révision à la baisse du projet, celle-ci résulte, selon l'ordonnateur, du rejet d'une demande de subvention auprès de l'État, sollicitée depuis 2005, dans le cadre du programme exceptionnel d'investissement pour la Corse (PEI). Toutefois, le refus par le préfet de Corse n'est formalisé qu'en novembre 2007, celui-ci informant le maire que l'enveloppe du PEI dédiée aux équipements sportifs est déjà utilisée pour d'autres opérations.



### ***2<sup>e</sup> partie (2009-2018) : réalisation du projet***

Les difficultés de financement du projet conduisent la commune à inverser le programme de travaux, ainsi qu'il résulte des explications figurant dans un avenant au marché de MOE de mars 2010. Celui-ci indique que compte tenu du coût plus élevé de la tranche ferme (halle des sports de 6,5 M€ HT - un premier appel d'offre ayant été déclaré sans suite en 2008 -), que celui de la tranche conditionnelle (réalisation de la tribune et du terrain d'honneur pour 4,5 M€ HT, le choix final a été de lancer un premier avis d'appel public à la concurrence pour ces derniers travaux. Le terrain d'honneur et sa tribune seront réalisés dans un premier temps pour 4,7 M€ HT, puis la halle des sports, pour 6,3 M€ HT.

Ainsi, le conseil municipal approuve, le 24 février 2009, l'attribution d'un premier marché de 15 lots en vue de la réalisation d'un terrain d'honneur avec tribune, vestiaires et parkings. Les travaux débutent en avril 2009, pour être modifiés suite à un avenant d'un montant de 0,4 M€ HT, approuvé le 4 mars 2010, qui vise à tenir compte de recommandations de la fédération française de football (FFF), tout en actant la suppression des terrains de tennis, basketball, volley-ball et handball, pourtant non prévus par le marché.

Le 18 novembre 2010, est approuvé un deuxième marché, constituant la « seconde phase » de la première tranche du marché relatif à la réalisation du terrain d'honneur et de ses annexes. D'un montant de 2,7 M€ HT, il se compose de six lots destinés à réaliser les équipements suivants : logement de gardien, *club house*, terrain annexe de football, *skateboard*, éclairage extérieur.

Le même jour (18 novembre 2010), est approuvé un troisième marché, relatif à la seconde tranche du projet de complexe sportif : halle des sports, terrain de basketball, terrain de handball, terrains de tennis, ces terrains étant finalement réintroduits dans le projet de complexe. D'un montant total de 7,8 M€ HT, il se compose de 13 lots. Sur déféré préfectoral, neuf de ces lots sont annulés en 2011 par le juge administratif. Suite à la relance d'un nouveau marché, attribué le 19 juillet 2012, les travaux reprennent pour s'achever en 2014, avec l'ouverture du complexe au mois d'octobre. Lors de sa présentation à la presse, la diversité des activités sportives est exposée, tout en indiquant la possibilité de moduler l'espace, notamment la halle, en salle de spectacles de 2 380 places.

Pour autant, le complexe fait l'objet de travaux complémentaires, traduisant une mauvaise estimation du besoin initial. Ainsi, dès 2015, un marché de MOE est conclu, pour un montant de 0,4 M€. S'ensuivent trois marchés conclus en 2017, successivement pour l'éclairage du terrain annexe de football, des aménagements divers, déclinés en sept lots, destinés à mettre certains équipements en conformité ou les rendre opérationnels et, enfin, des équipements scéniques de la halle des sports. Ils viennent s'ajouter au marché d'aménagement paysager du complexe conclu en 2013. Au total, ces quatre marchés de travaux s'élèvent à 2,7 M€, prestations d'AMO et de MOE non comprises. En pratique, ces marchés constituent la troisième tranche de l'opération d'investissement.



#### 4.1.1.2 Les carences de l'opération

Près de 20 ans après son lancement, le processus ayant conduit à la réalisation du complexe sportif de Borgo met en évidence plusieurs carences. S'il n'appartient pas à la chambre de formuler des observations critiques sur la période antérieure à 2012, il convient de rechercher les raisons du décalage entre les prévisions et les réalisations.

##### - *Un besoin mal évalué*

Comme pour tout projet d'équipement, une analyse préalable et précise des besoins de service public doit être effectuée, avant sa réalisation. Tel n'a pas été le cas en l'espèce. Aucun diagnostic ou étude préalable n'a été réalisé en vue de la construction et de la gestion du complexe sportif. Dans sa délibération originelle du 30 mars 2000 approuvant cette opération, le conseil municipal se borne à exprimer la volonté de « favoriser au maximum l'épanouissement de la jeunesse ».

La première justification d'un besoin figure dans un document réalisé en février 2005 par l'AMO désigné lors de la phase préparatoire du projet ; il décrit l'objet du service public rendu aux administrés : encourager les activités sportives, dans les cadres associatif, scolaire et universitaire ou de simple loisir et favoriser l'insertion sociale. Le document précise que l'évaluation des besoins en équipement devra tenir compte de plusieurs paramètres, dont les coûts de gestion, une analyse démographique et des installations existantes avoisinantes.

Ces paramètres n'ont été utilisés ni dans le programme technique détaillé adopté en septembre 2005 ni dans aucun autre document élaboré ultérieurement.

Il faut attendre la présentation d'un projet de construction, élaboré par la commune en 2009 pour identifier un diagnostic du besoin. Le document évoque d'abord « un sous-équipement en matière d'installations sportives ». Il met en évidence le poids démographique de la commune, en augmentation, qui se situe au deuxième rang du département, ainsi que les nombreux pôles éducatifs, services de l'État et associations locales caractérisant une demande d'équipements sportifs.

Le document expose ensuite la diversité de l'offre d'activités sportives du complexe, avant de présenter l'impact social du projet : quatre créations de postes pour l'accueil de la population et l'entretien et quatre autres postes d'éducateurs sportifs agréés à mi-temps.

Le projet conclut que le complexe s'inscrit dans un objectif d'aménagement du territoire à un échelon supra-communal, en complémentarité avec les équipements existants au sein de la microrégion. Pour autant, cette opération n'a pas été conçue avec d'autres collectivités publiques. Ainsi, le projet de complexe sportif se présente comme une opération à vocation supra-communale menée solitairement par la commune de Borgo. Or, la création en 2017 du Football club Bastia-Borgio, né de la fusion du club athlétique de Bastia et du Borgo football club, illustre le besoin de rapprochement des clubs sportifs afin d'améliorer leur compétitivité, justifiant le besoin de mutualisation des équipements sportifs à l'échelle d'un territoire.



Il résulte de tout ce qui précède que la réalisation du complexe sportif ne procède pas d'une analyse précise des besoins censés être satisfaits par la réalisation de cet équipement et du coût de l'investissement et de sa gestion par rapport à ces besoins.

- *Un ordonnancement des travaux peu compréhensible*

Dans l'information des élus :

Tout d'abord, cette opération d'investissement a souffert d'un déficit d'information auprès des élus municipaux. La lecture des délibérations dudit conseil ne permet pas de comprendre les choix juridiques et opérationnels opérés par l'organe délibérant. Alors que le projet avait été conçu sous la forme d'un marché public de travaux unique, composé d'une tranche ferme et d'une tranche optionnelle, il se traduit en pratique par sept marchés de travaux distincts. En outre, seule une délibération a été accompagnée de la communication d'un rapport aux membres du conseil municipal. Il suit de là que l'articulation entre les différents marchés n'est pas exposée suffisamment clairement aux élus municipaux, hormis lors de l'approbation par le conseil municipal, le 4 mars 2010, de l'avenant au marché de travaux de la tranche 1, phase 1.

En outre, la chambre relève que, depuis 2013, aucun marché conclu par la commune dans le cadre de la réalisation du complexe n'a fait l'objet d'une approbation par délibération du conseil municipal, contrairement à la période antérieure.

Cette situation soulève une difficulté juridique. Il résulte de la délibération du 10 juin 2014 que le conseil municipal a délégué au maire les décisions concernant la préparation, l'exécution et le règlement des marchés. Cette mesure est prise en application de l'article L. 2122-22 du CGCT. Toutefois, ladite délibération exclut les décisions relatives à la passation des marchés. Le conseil municipal de Borgo est donc demeuré compétent pour approuver la passation de ces marchés. S'il résulte de l'instruction que la rédaction de la délibération précitée du 10 juin 2014 est consécutive à une lettre d'observation du préfet de la Haute-Corse, il n'en demeure pas moins que le maire de Borgo ne justifie d'aucune compétence pour passer seul les marchés publics de la commune.

Dans les pièces des marchés :

La lecture des différentes pièces des marchés de travaux du complexe sportif ne permet pas davantage de préciser la destination des travaux.

En outre, les quatre marchés relatifs au complexe, conclus entre 2013 et 2017, soit postérieurement à la réalisation du complexe, portent sur des travaux prévus initialement par la commune mais non mis en œuvre. Il en va ainsi :

- des travaux d'aménagements extérieurs, prévus en 2005 et finalement approuvés par un marché de 2013 ;
- des travaux d'éclairage extérieur, prévus en 2010 et finalement conclus en 2017 ;
- des travaux d'aménagements et d'équipements complémentaires, rendus nécessaires par des défauts de conception ou de nécessaires mises aux normes d'équipements sportifs ;
- du marché d'équipements scéniques, conclu en 2017, afin de permettre la reconfiguration de la halle des sports en salle de spectacles, alors qu'une telle possibilité était prévue dès 2005.



Au total, ces quatre marchés supplémentaires auront augmenté le coût de l'opération de 3 M€ HT.

- *Un pilotage technique et opérationnel défaillant*

Afin de bénéficier d'un appui technique et opérationnel, la commune a recouru à des prestations d'AMO, de MOE et d'ordonnancement, pilotage et coordination du chantier (OPC). Conformément à la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, le premier est chargé d'établir le programme de son opération et de définir l'enveloppe financière prévisionnelle ; le deuxième apporte une réponse architecturale, économique et technique, de la réalisation des études préalables à la direction de l'exécution des travaux ; le troisième vient, le cas échéant, en renforcement des prestations de MOE pour déterminer l'enchaînement des travaux et harmoniser les actions des différents intervenants jusqu'à la réception des travaux.

En l'espèce, le recours à trois prestataires distincts n'a pas contribué à préserver le maître d'ouvrage des risques techniques et juridiques inhérents à cette opération d'investissement. Des défauts de conception ont entraîné des retards dans la réalisation des travaux ; les équipements dédiés au football n'ont pu être pleinement utilisés avant juin 2018, alors qu'ils couvrent une part prépondérante du complexe. Ces retards s'expliquent par des différends entre la commune, l'AMO et le groupement de MOE (associant architectes, économiste, paysagiste, spécialistes voirie-réseaux divers (VRD), fluides, structures), suite à des désordres et des dysfonctionnements relatifs au terrain d'honneur, constatés lors de la réception du premier marché de travaux en novembre 2010. Il faut attendre juillet 2013 pour qu'une expertise amiable soit diligentée, n'aboutissant à un accord transactionnel qu'en 2017. Il résulte de cet accord que l'ensemble des travaux est intégralement pris en charge par l'assureur, soit 1,3 M€ HT, la commune demeurant maître d'ouvrage. Si la commune n'a pas eu à supporter de dépenses résultant de ces désordres – les frais d'investigations amiables réglés par la commune à hauteur de 46 413 € lui étant remboursés par l'assureur -, ceux-ci ont néanmoins eu pour conséquence de ne rendre praticables les installations du complexe dédiées au football que huit ans après la réception des travaux, soit en 2018. En outre, en raison de ces malfaçons, la commune s'est privée d'une partie de la subvention de 100 000 € promise en 2010 par la FFF, soit une perte de subvention de 40 000 €.

En outre, les travaux de réalisation du terrain d'honneur et de ses installations annexes (vestiaires notamment) se sont heurtés, dès leur conception, à un problème d'homologation par la FFF, conduisant à une modification des travaux de la tranche 1 (implantation de vestiaires supplémentaires, parking sécurisé, tunnel d'accès des joueurs, clôtures, sanitaires, cafétéria). Cette situation a entraîné, dès 2009, des tensions entre la commune, l'AMO et le MOE ; la commune se plaignant de retards dans la réalisation des travaux et des dépenses supplémentaires qui s'en suivront, tandis que l'AMO demandait au MOE de mobiliser ses cotraitants réunis dans son groupement afin d'assurer, par leur présence, la conformité architecturale et technique du projet. Cette situation conduira, en 2010, à l'éclatement dudit groupement de MOE, par avenant au marché de MOE initialement conclu en 2006.



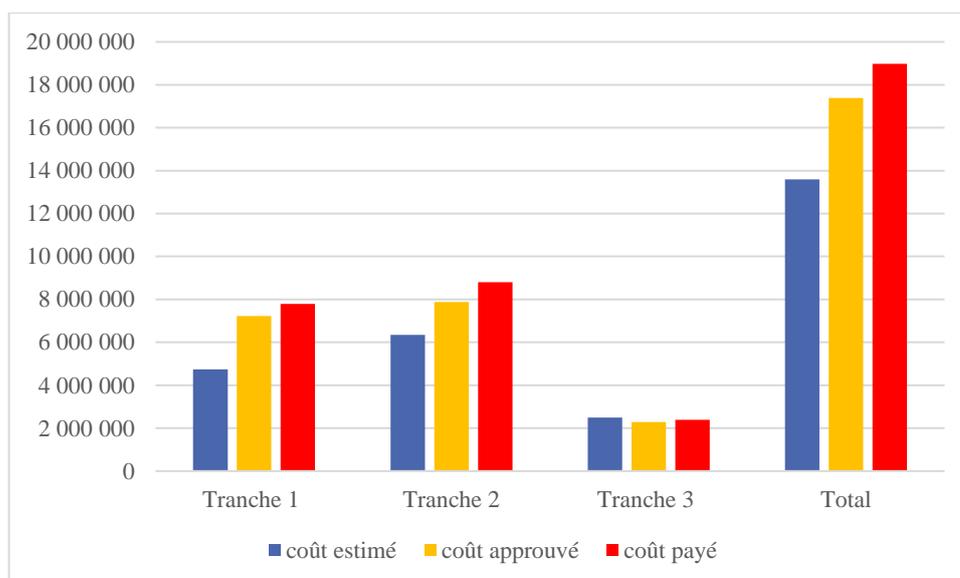
Par ailleurs, ce n'est qu'après avoir finalisé, en 2017, l'attribution des marchés relatifs à la dernière tranche de travaux, que la commune a conclu avec la société attributaire, un marché d'AMO. Or, compte tenu de la mission, décrite ci-dessus, visant à assister le maître d'ouvrage dans la préparation d'un marché, il est surprenant que l'AMO n'ait pas été désigné en amont du projet, soit dès 2015, comme pour le MOE. Ainsi, ce marché, conclu en novembre 2017, prévoit que l'AMO participera à la définition des objectifs stratégiques et des besoins fonctionnels du maître d'ouvrage et s'assurera de la faisabilité de la mise en œuvre du projet, sous ses aspects d'organisation, juridiques, budgétaires de planification et de ressources ; autant de missions qu'il convenait de fixer en amont de la troisième tranche de l'opération, notamment pour le choix du MOE, qui, quant à lui, est intervenu dès 2015.

De plus, la commune a eu un différend avec son AMO, chargé de l'assister dans la préparation des trois marchés des tranches 1 et 2 du complexe. Porté en 2016 devant le juge administratif, il a conduit à la condamnation de la commune à verser la somme de 180 117 € HT à son AMO (cf. *supra* point 1.2.3), augmentée des intérêts et frais de justice. L'AMO reprochait à la commune de ne pas lui avoir réglé des prestations réalisées dans le cadre de l'exécution du contrat conclu en 2006 et en réparation du préjudice subi du fait de l'allongement de la durée de l'opération.

Enfin, les marchés complémentaires conclus entre 2015 et 2017, évoqués précédemment, témoignent d'un pilotage déficient de l'opération, au regard du coût total (2,7 M€ TTC) des marchés conclus avec les prestataires chargés d'assister la commune.

- *Un coût prévisionnel sous-évalué*

**Graphique n° 11 : évolution du coût des travaux (en € HT)**



*Source : chambre régionale des comptes.*



Le graphique ci-dessus présente l'évolution des coûts des travaux réalisés pour l'édification du complexe sportif, répartis en trois tranches ; la dernière porte sur les travaux complémentaires réalisés depuis 2017. Chaque tranche se décompose elle-même en trois colonnes ; la première porte sur le coût estimé par la commune dans le cadre des marchés conclus avec le MOE ; la deuxième est relative au coût des marchés fixés dans le cadre des actes d'engagement ; la troisième concerne le coût final des travaux figurant dans le décompte général définitif.

Au total, l'écart entre le coût estimé des trois tranches et le coût final est d'environ 40 %, celui entre le coût approuvé et le coût final de 9 %. En revanche, l'écart entre le coût approuvé et le coût final n'appelle pas d'observation, car il traduit un recours modéré aux avenants.

Ces écarts sont le résultat de l'absence d'évaluation préalable des besoins, ainsi que des choix techniques et programmatiques opérés par le maître d'ouvrage, comme cela est décrit plus haut.

L'écart entre le coût estimé et le coût final des travaux est d'autant moins compréhensible que plusieurs installations prévues initialement (piste d'athlétisme, stands de tir, parcours santé) ont été abandonnées.

#### **4.1.2 De nombreuses failles dans la régularité et la performance de la commande publique**

Ainsi qu'il a été vu précédemment (point 4.1.1.2), l'attribution par le maire de Borgo de l'ensemble des marchés à procédure adaptée (MAPA) relatifs au complexe sportif engagés depuis au moins 2014 est irrégulière, en ce que ces marchés sont frappés d'incompétence.

Au-delà de cette irrégularité, l'examen des marchés approuvés depuis 2010, appelle les observations suivantes :

- *Le marché de la tranche 2 (halle des sports) de 2010*

Attribué le 18 novembre 2010 par le conseil municipal, ce marché a donné lieu à deux contentieux.

Sur déféré préfectoral, le tribunal administratif de Bastia a annulé neuf des 13 lots de ce marché, par jugement du 15 décembre 2011. Le tribunal relève que le pouvoir adjudicateur a entamé une négociation portant sur une remise des prix proposés avec les seules entreprises qui sont devenues titulaires desdits lots, sans que les appels d'offres aient été déclarés infructueux, ce, en contradiction avec les dispositions alors en vigueur de l'article 35 du code des marchés publics.

Le second contentieux a entraîné la condamnation, par un jugement du tribunal administratif de Bastia du 23 juin 2016, de la commune de Borgo, solidairement le MOE et l'AMO, à verser la somme de 33 751 € à la société attributaire d'un des lots annulés précédemment par le juge administratif, en réparation des préjudices causés par le défaut de règlement de prestations réalisées et par la perte de marge nette.



Si la responsabilité entre le maître d'ouvrage, le MOE et l'AMO est partagée, ces affaires mettent en évidence l'absence de règlement de la commande publique, ou tout du moins de procédure ou note interne définissant les modalités d'engagement de la commande publique et de liquidation du service fait.

Les marchés engagés depuis 2015 (cf. *infra* annexe n° 2), n'ont pas suscité de contentieux. Pour autant, ils comportent plusieurs irrégularités qui affectent le coût des marchés payés par la commune.

- *Le marché de MOE de 2015*

Ce marché, lancé en procédure adaptée, a été conclu avec la société ayant déjà assuré la MOE des premières tranches du projet de complexe, par acte d'engagement du 18 mai 2015, en vue de la préparation des marchés de travaux d'aménagements scéniques et d'équipements complémentaires du complexe sportif divers. Suite à la publication de l'avis d'appel public à concurrence, quatre candidatures ont été déposées.

L'avis de marché indique trois critères de sélection, selon la pondération suivante :

- Coût des prestations (20 %) ;
- Méthodologie, références et moyens employés (60 %), se décomposant en trois sous-critères : présentation du dossier de références exposant les projets et réalisations du candidat (coefficient 3), note méthodologique d'exécution de la mission de MOE (coefficient 2) et présentation des équipes constituées, des moyens techniques et humains mis en œuvre, CV et références des équipes (coefficient 1) ;
- Délais d'exécution des missions d'études (20 %).

En dépit d'une offre supérieure à celle de ses concurrents, le futur attributaire parvient à se hisser en tête du classement grâce à des délais d'exécution inférieurs et à une appréciation par le pouvoir adjudicateur du critère 2 portant valeur technique de l'offre, qui le place devant les autres soumissionnaires.

Compte tenu des difficultés rencontrées avec ce cabinet dans la mise en œuvre des marchés des tranches 1 et 2 du complexe sportif, tant au titre de la passation que de celui de l'exécution desdits marchés, la chambre s'interroge sur les raisons qui ont conduit le pouvoir adjudicateur à donner la meilleure note à ce candidat pour la valeur technique de son offre. Dans ces conditions, le choix par la commune n'apparaît pas comme optimal, tant au regard du coût de la prestation par rapport à celui de ses concurrents que des difficultés techniques rencontrées antérieurement avec ce MOE.



Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le cabinet attributaire du marché de MOE fait valoir que les désordres et malfaçons ayant affecté, depuis 2009, la réalisation du terrain de football du complexe sportif ne relevaient pas de la responsabilité du groupement de MOE mais davantage de l'AMO. Il ajoute qu'il était candidat unique au marché de 2015, tandis que pour les marchés de MOE mis en œuvre en 2009, il faisait partie d'un groupement de MOE. La chambre rappelle néanmoins qu'ainsi qu'il a été dit plus haut, le pilotage technique et opérationnel du projet de complexe a connu des défaillances se traduisant, en 2009, par des reproches formulés tant par le maître d'ouvrage que l'AMO sur la qualité des prestations du groupement de MOE, dont le cabinet lauréat en 2015 était, à cette époque, le mandataire.

- *Le marché d'aménagements et équipements divers de 2017*

La chambre relève une anomalie relative au délai de remise des offres et candidatures du marché relatif aux travaux d'aménagements et équipements divers de 2017.

Juridiquement, si le pouvoir adjudicateur est libre, lorsqu'il décide de recourir à la procédure adaptée, de déterminer, sous le contrôle du juge administratif, les modalités de publicité et de mise en concurrence appropriées aux caractéristiques de ce marché, notamment en ce qui concerne le délai laissé aux opérateurs économiques pour lui remettre une offre, celui-ci doit être suffisant, au regard notamment de l'objet du marché envisagé, de son montant, de l'urgence à le conclure, de la nature des prestations, de la facilité d'accès aux documents de la consultation, de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux et de l'importance des pièces exigées des candidats, pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures énoncés par l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics, applicables à tous les marchés publics quelle que soit leur procédure de passation. C'est la date de publication qui est prise en compte. Par exemple, un délai de 15 jours est jugé insuffisant pour un marché de 35 000 €<sup>43</sup>.

En l'espèce, le marché en cause, attribué pour 1,9 M€ HT, a été précédé d'un délai de dépôt des candidatures et des offres de 11 jours seulement, suite à la publication de l'avis de marché dans un journal d'annonces légales. En revanche, la publication sur une plateforme de dématérialisation a laissé 18 jours aux entreprises pour déposer leurs candidatures.

Cela a eu pour conséquence la présentation d'une seule candidature pour six des sept lots. Tous les candidats à ces six lots ont donc été désignés comme titulaires de ce marché.

Or, au vu des prestations attendues (démolition, VRD, électricité, peintures, menuiseries, ...) un nombre plus élevé de candidatures était attendu, alors que l'objet du marché (mise aux normes et suppression de dysfonctionnements) d'équipements existants exigeait d'accorder un délai raisonnable aux opérateurs économiques pour préparer leurs offres.

---

<sup>43</sup> Conseil d'Etat, 7 octobre 2005, *Région Nord-Pas-de-Calais*, n° 278 732.



Dès lors, en limitant le délai de dépôt des candidatures à 18 jours sur le site de la SITEC, la commune s'est privée de la possibilité de recueillir des offres économiquement plus avantageuses de la part d'autres opérateurs économiques.

- *Le marché d'équipements scéniques de 2017*

La même observation vaut pour le marché relatif aux équipements scéniques de 386 478 €, conclu le 2 novembre 2017 avec la société attributaire. Destiné à permettre la modulation de la halle des sports en salle de spectacles, ce marché constituait à l'origine le huitième lot du marché d'aménagements et équipements divers précité. Ce lot, ayant été déclaré infructueux, a fait l'objet d'une publication de son avis de marché dans un journal d'annonces légales, en laissant un délai de 11 jours entre la publication de l'offre et leur remise ; ce délai est en revanche de 15 jours s'agissant du dépôt sur le site dématérialisé d'annonces légales. Bien que deux soumissionnaires aient déposé leur candidature et offre, un tel délai apparaît comme insuffisant ; ce, d'autant qu'en raison du caractère infructueux du premier appel à concurrence, il incombait à la commune d'améliorer les modalités de publicité de son marché.

- *Les marchés de location de la patinoire de 2017 et de 2018*

Depuis 2017, la commune de Borggo loue une patinoire durant la période de Noël. Bien que ne faisant pas partie, à proprement parler, du complexe sportif, cet équipement provisoire se situe dans son périmètre. Le 6 octobre 2017, le maire conclut une convention de location et d'installation d'une patinoire de 450 m<sup>2</sup> avec la société attributaire pour un montant total de 69 380 € HT. La chambre relève que cette convention n'a pas été précédée d'une délibération du conseil municipal approuvant sa signature par le maire, celle-ci n'ayant été approuvée que le 11 octobre 2017. En outre, il ne résulte pas de l'instruction que ce marché ait fait l'objet d'une procédure adaptée, compte tenu de son montant<sup>44</sup>. Ce marché est donc irrégulier.

En 2018, un nouveau marché a été conclu avec la même société. Il a revanche été précédé d'une mise en concurrence et d'une publicité. Ce marché est composé de deux lots : lot n° 1 (patinoire) et lot n° 2 (chapiteau et plancher). Toutefois, l'avis de marché publié le 5 novembre 2018 dans un journal d'annonces légales et sur une plateforme dématérialisée ne mentionne pas l'existence de ces lots, se bornant à évoquer la location de la patinoire, mais pas la fourniture d'un chapiteau et d'un plancher. Or, seule une offre par lot sera ensuite déposée, pour un montant respectif de 58 333 € HT et 23 030 € HT, soit un marché d'une valeur totale de 81 363 € HT. L'obligation de respecter les formalités de publicité s'appliquant au montant total du marché et non pas de chaque lot, il s'ensuit que l'attribution du lot n° 2 n'a pas respecté les principes de transparence des procédures de passation des marchés publics et d'égalité de traitement des candidats.

---

<sup>44</sup> Aux termes du décret, alors en vigueur, du 17 septembre 2015 modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics, le seuil de dispense de procédure des pouvoirs adjudicateurs est fixé 25 000 € HT.



- *Le marché d'achat de climatiseurs en 2016*

La commune a payé à la société attributaire deux factures d'achat et d'installation de climatiseurs, en date du 15 juillet 2016. La première, d'un montant de 22 730 € HT, est relative à la salle de musculation du complexe. La seconde, d'un montant de 24 600 € HT, concerne le salon bar du complexe. Chacune de ces factures est située en dessous du seuil de 25 000 € HT prévu par le décret précité du 17 septembre 2015.

Toutefois, tout acheteur public ne saurait fractionner de manière artificielle le montant de ses marchés afin d'alléger leurs obligations de publicité et de mise en concurrence. Est ainsi reconnue comme irrégulière la pratique du « saucissonnage ». Le pouvoir adjudicateur est tenu de procéder à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle<sup>45</sup>. Dès lors, le fractionnement d'un ensemble homogène en deux contrats d'un montant inférieur à 25 000 €, conduisant l'acheteur public à se soustraire aux règles de publicité et de mise en concurrence est irrégulier<sup>46</sup>.

- *Le marché d'achat de meubles en 2016*

La commune a payé à la société attributaire une facture de 31 672,54 € HT, en date du 2 mai 2016, relative à l'achat de divers meubles (chaises, chariots pour chaises, tables, mange debout, barrières de sécurité) destinés au complexe sportif. Il ne résulte pas de l'instruction que ce marché ait été précédé des règles applicables aux MAPA.

L'ensemble de ces irrégularités témoigne d'un défaut de maîtrise des procédures de la commande publique par la commune de Borgo. La chambre recommande à la commune de prendre les dispositions suivantes :

**Recommandation n° 4 : La commune doit adopter, d'ici fin 2020, un guide interne de la commande publique, destiné à fixer les modalités :**

- de définition préalable des besoins de la commune en matière d'investissement, afin de déterminer l'objet, l'utilité, les modalités de financement de chaque équipement ;
- de recours aux différents marchés (rappel des grands principes de la commande publique, des étapes de la passation de préparation et de mise en œuvre des marchés, règles d'allotissement, choix de procédure) ;
- du processus décisionnel (fonctions respectives de la commission des marchés, du maire et du conseil municipal).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il s'engage à mieux maîtriser le processus de la commande publique, à renforcer le service qui en a la charge et à mieux informer les élus municipaux.

<sup>45</sup> Cf. article 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics alors en vigueur.

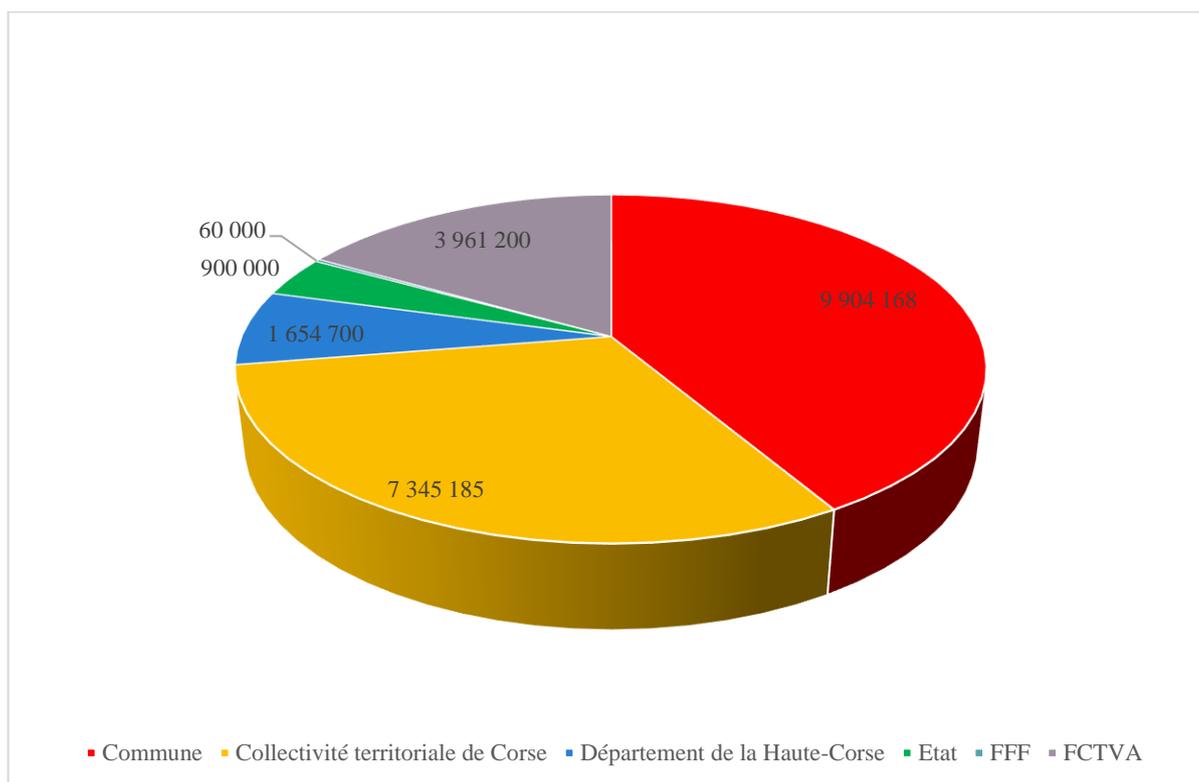
<sup>46</sup> Cour administrative d'appel de Marseille 26 février 2018, n° 17MA00088.



### 4.1.3 Un investissement qui n'a pas obéré la capacité financière de la commune

Ainsi que cela a été vu précédemment (cf. point 2.2.1.2), la structure du financement des investissements de la commune de Boggio repose sur un autofinancement suffisant pour couvrir ses dépenses réelles d'investissement, évitant le recours à l'emprunt. Tel est le cas du complexe sportif.

**Graphique n° 12 : répartition du financement du complexe 2008-2018 (en € TTC)**



Source : Chambre régionale des comptes.

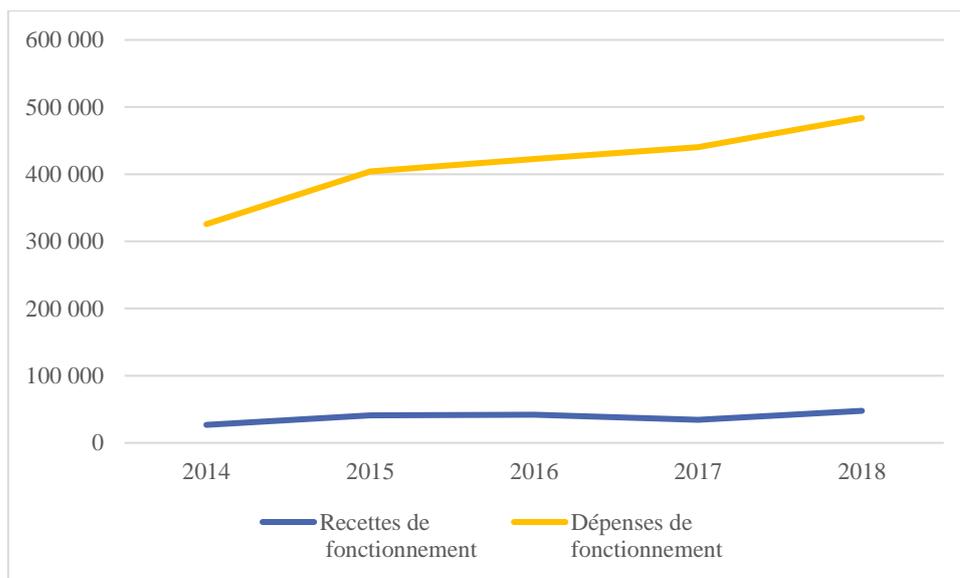
La principale source repose donc dans l'autofinancement qui s'élève à 47 % du coût total TTC de l'opération.



Viennent ensuite les subventions d'équipement qui s'élèvent à 10 M€, soit 52 % du montant HT des seuls travaux, pour lesquels elles ont été sollicitées, et 38 % du coût total TTC de l'investissement (incluant travaux, prestations d'appui au pilotage, achats de terrains). La collectivité territoriale de Corse représente à elle seule 73 % du montant total de ces subventions. Viennent ensuite les versements du département de la Haute-Corse, puis celles de l'État. Si le montant total des subventions demeure élevé, il aurait pu être optimisé si la commune n'avait pas sous-évalué le coût des marchés de travaux du complexe dans le cadre de ses différentes demandes de subvention. Ainsi, l'écart total entre le montant HT des marchés réglés par la commune et le montant des dépenses subventionnables figurant dans les arrêtés attributifs de subvention pris par les financeurs publics de l'opération s'élève à 7,4 M€. Une fois de plus, cette situation met en évidence les difficultés de la commune à évaluer ses coûts (cf. *supra* point 4.1.1).

## 4.2 Une gestion du complexe peu performante et irrégulière

Graphique n° 13 : suivi analytique de la gestion du complexe sportif 2014-2018 (en €)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données communiquées par la commune.

Un écart substantiel est constaté entre les dépenses et les recettes de fonctionnement tout au long de la période. En 2018, la gestion du complexe sportif présente un résultat négatif de 436 092 €. Cette situation traduit deux phénomènes : une relative maîtrise des coûts et un désintérêt pour l'optimisation des recettes.

### 4.2.1 Des coûts de fonctionnement relativement maîtrisés

Ces dépenses se répartissent entre charges de personnel et charges à caractère général.



L'effectif dédié au complexe sportif se compose de cinq agents techniques, chargés de l'entretien et des réparations, d'un responsable administratif<sup>47</sup>, de deux agents d'animation affectés à temps partiel au complexe et d'un gardien, hébergé sur place.

A ce titre, cet hébergement n'a pas été formalisé, soit par une concession de logement pour nécessité absolue de service<sup>48</sup> soit par une convention d'occupation précaire avec astreinte<sup>49</sup>. Le premier prévoit la gratuité de l'occupation du logement, tandis que le second donne lieu à paiement d'une redevance par l'agent, équivalent à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés. En l'espèce, le gardien ne verse aucun loyer. Cette gratuité doit donc être régularisée par une concession de logement.

Les charges à caractère général se composent de dépenses de fluides, de fournitures, d'entretien des installations, de surveillance des locaux durant l'été.

La progression annuelle moyenne des dépenses de fonctionnement (10 %) est corrélée à la montée en puissance des activités sportives au sein du complexe.

#### 4.2.2 Une recherche peu optimale de recettes

Le niveau très modeste des recettes de fonctionnement du complexe sportif met en évidence l'absence de gestion performante de cet équipement public. En 2018, les recettes ne représentent que 11 % des dépenses de fonctionnement. Sans le produit exceptionnel perçu à la suite d'un contentieux administratif, ces recettes n'auraient représenté que 5 % de ces dépenses.

L'analyse des deux sources principales de recettes – locations et redevances – permet de démontrer que la commune ne poursuit pas une logique d'optimisation de ses recettes.

##### - *Les redevances*

Principal poste de recettes, les redevances versées annuellement par les utilisateurs des installations du complexe à la commune sont la contrepartie de leur occupation du domaine public ; cette occupation peut néanmoins être gratuite pour les associations sans but lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Ce dernier a fait valoir ses droits à la retraite en 2018 et n'a pas été remplacé.

<sup>48</sup> Cf. article R. 2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

<sup>49</sup> Cf. article R. 2124-68 du CG3P.

<sup>50</sup> Cf. article L. 2125-1 du CG3P.



Tableau n° 18 : redevances versées par les occupants du complexe durant la saison 2018-2019 (en €)

ASSOCIATION	MONTANT
Twirling club de Borggo	800
LC (buvette)	800
Body moov (fitness)	1 800
Borgo Footnet (tennis ballon)	1 000
Borgo Taekwondo	1 000
Boule sportive de Borggo	1 500
Club alpin français (escalade)	1 000
Flash dance LV (danse)	3 000
Ghjuventu basket Borggo	3 000
Karate club Goju-Ryu Borggo	2 000
Handball Borggo	1 500
I Muntagnoli di Borggo (escalade)	1 000
Koram (yoga)	800
Tennis club Borggo	1 000
Squash club de Borggo	5 000
<b>Total</b>	<b>25 200</b>

Source : Chambre régionale des comptes.

Deux constats peuvent être tirés de ce tableau.

Le premier réside dans l'absence de redevance versée à la commune par le club de football de Bastia-Borggo. Ce dernier bénéficie d'une grande partie des installations sportives du complexe, avec l'utilisation du terrain d'honneur, de ses équipements annexes (vestiaires, buvette, salons) et d'un terrain annexe. En outre, l'utilisation d'une buvette et la présence de panneaux publicitaires permettent à ce club de 3<sup>e</sup> division (Nationale), constitué en société par actions simplifiée, de percevoir des revenus commerciaux.



En application de l'article L. 2125-3 du CG3P, la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation. Par conséquent, l'occupation sans titre et sans contrepartie financière du complexe par ce club est irrégulière, la commune se privant volontairement du produit de la redevance ; cette situation est d'autant plus contestable que le club, dans sa forme associative, reçoit de la commune une subvention annuelle substantielle de 75 000 €<sup>51</sup>, depuis 2015, dans le cadre d'une convention de subvention annuelle ; cette dernière ne comporte aucune disposition relative à l'occupation des installations. Si, par le nombre de ses licenciés, supérieur à celui des autres associations sportives, le club de football peut justifier d'un traitement particulier, il ne justifie pas un tel traitement de faveur.

Le second constat porte sur le montant de la redevance versée par le Squash club de Borgo. Bien que d'un montant annuel (5 000 €) supérieur aux redevances versées par les autres associations sportives, cette association bénéficie de quatre terrains de squash dans l'enceinte du complexe. Elle dispose également d'un espace de vente de matériel de squash, d'une buvette et de panneaux publicitaires, ainsi que d'un local administratif, le siège de l'association se situant au complexe. Or, la convention de mise à disposition d'équipement conclue avec la commune en 2018 ne précise pas l'existence de telles activités au sein du complexe. Elle offre à l'association un créneau d'utilisation couvrant l'ensemble des jours de la semaine, de 9h à 21h et de 10h à 18h le week-end, permettant ainsi l'utilisation exclusive de l'équipement. Même si à l'appui de sa demande, le club a présenté un résultat financier déficitaire, la perception de recettes tirées de la location des salles, de l'exploitation du bar, de la vente de matériels de squash, ainsi que d'une subvention municipale, devrait conduire la commune à réviser le montant de la redevance. Celle-ci doit être calculée non seulement en fonction de la valeur locative d'une propriété privée comparable à la dépendance du domaine public pour laquelle la permission est délivrée, mais aussi en fonction de l'avantage procuré par cette jouissance privative du domaine public<sup>52</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du Squash club de Borgo précise, s'agissant du critère d'avantage procuré par la jouissance exclusive du bien, que l'état des équipements – victimes d'infiltrations depuis 2014 -, les créneaux saisonniers et horaires d'ouverture des locaux, les possibilités limitées d'exploitation de la buvette et la crise sanitaire survenue en 2020 ont nui au résultat financier du club.

#### - *La location du complexe*

L'utilisation ponctuelle des différentes installations du complexe sportif repose sur des tarifs fixés par délibération du conseil municipal. Les tarifs votés en 2019 ont soit stagné soit baissé par rapport à ceux établis par la précédente délibération de 2017.

---

<sup>51</sup> Contre 2 000 € maximum versés à quatre autres associations sportives : basket-ball, boules, tennis et squash.

<sup>52</sup> Conseil d'État, 21 mars 2003, *SIPPEREC*, n° 189191.



Ces installations sont parfois mises à disposition gratuite d'occupants privés, sans justification. Tel est le cas du seul spectacle organisé dans la halle des sports depuis son ouverture en 2014. En décembre 2018, le spectacle de Chantal Goya s'y est tenu devant une salle comble. Il avait préalablement fait l'objet d'une délibération du conseil municipal du 22 novembre 2018, puis d'une convention de mise à disposition temporaire du complexe à titre gratuit, conclue entre le maire et l'organisateur, l'association Corsica Prumuzione. Relevant que cet organisme ne constituait pas une association sans but lucratif et ne concourait pas à la satisfaction d'un intérêt général, le préfet de la Haute-Corse, dans une lettre d'observation du 18 décembre 2018, a demandé au maire de Borgo de retirer cette délibération. Compte tenu de la tardiveté de ce courrier, signé par le préfet trois jours avant l'évènement, celui-ci a été maintenu. La commune a néanmoins retiré sa décision par une nouvelle délibération du conseil municipal en date du 20 février 2019. Cette dernière, postérieure au spectacle, était sans objet. Il suit de là que l'autorisation d'utilisation gratuite du complexe est irrégulière et a, en outre, privé la commune d'une recette qui aurait pu s'avérer substantielle, au vu du prix des billets (19 € pour un enfant et 28 € en plein tarif).

En outre, cette mise à disposition à titre gracieux n'est pas cohérente avec le souhait exprimé, dans le bulletin municipal 2015, de rentabiliser l'espace dans le cadre de concerts ou de combats de boxe.

Enfin, le complexe sportif de Borgo dispose d'un site d'hébergement, composé de 10 chambres pour un total de 19 lits. Ce site dispose également d'un *club house* pouvant faire office d'espace de restauration. Le tarif de location de l'hébergement est de 25 € pour une chambre simple et 40 € pour une chambre double. Cet espace n'a jamais été loué ni même utilisé.

Cette situation est caractéristique de l'absence d'évaluation préalable des besoins de la commune lorsqu'elle a décidé de construire le complexe sportif. Une gestion performante d'un équipement public repose sur des indicateurs de fréquentation de ses équipements (ex : jauge des équipements culturels et sportifs, fréquentation des établissements scolaires, nombre d'utilisateurs servis). Ces indicateurs doivent permettre à la personne publique de disposer d'une vision complète de la sous-utilisation ou de la sur-fréquentation de ses équipements publics. Elle doit procéder d'une estimation de l'offre globale d'équipements par rapport aux besoins de la population du territoire. Elle consiste également en une révision régulière du montant de ses redevances d'occupation et de ses loyers, en fonction de l'évolution des demandes d'occupation des installations.

La commune n'assure pas un suivi du taux de fréquentation de ses équipements. Aucun rapport sur l'utilisation du complexe n'est présenté au conseil municipal. Ainsi, à aucun moment, ni par une évaluation *ex ante* ou *ex post*, la commune s'est interrogée sur l'utilité socio-économique du complexe sportif.

## CONCLUSION

*La commune gagnerait à améliorer le suivi de la gestion du complexe sportif, compte tenu du coût annuel de gestion de cet équipement, qui s'élevait à 436 092 € en 2018 (cf. supra graphique n° 13).*



**Recommandation n° 5 : La commune doit présenter chaque année au conseil municipal un rapport annuel d'activité du complexe. Ce document doit comprendre le suivi :**

- du nombre de licenciés des associations sportives utilisatrices du complexe et de leur localisation, de manière à justifier le choix de les accueillir ;**
- des activités pratiquées dans le complexe et de leur fréquentation, de manière à en évaluer l'utilité sociale ;**
- du coût de fonctionnement, de manière à en apprécier l'utilité économique.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'un rapport annuel d'activité du complexe sportif sera présenté aux élus.



## GLOSSAIRE

<b>AMO :</b>	Assistant à maîtrise d'ouvrage
<b>CAF :</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CCAS :</b>	Centre communal d'action sociale
<b>CFE :</b>	Cotisation foncière des entreprises
<b>CGCT :</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CG3P :</b>	Code général de la propriété des personnes publiques
<b>CJF :</b>	Code des juridictions financières
<b>DGCL :</b>	Direction générale des collectivités locales
<b>ETP :</b>	Equivalent temps plein
<b>FCTVA :</b>	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
<b>FFF :</b>	Fédération française de football
<b>FRNG :</b>	Fonds de roulement net global
<b>HT :</b>	Hors taxe
<b>MAPA :</b>	Marché à procédure adaptée
<b>MOE :</b>	Maître d'oeuvre
<b>M€ :</b>	Million d'euros
<b>OPC :</b>	Ordonnancement, pilotage et coordination du chantier
<b>PEI :</b>	Programme exceptionnel d'investissement pour la Corse
<b>TH :</b>	Taxe d'habitation
<b>TFPB :</b>	Taxe foncière sur les propriétés bâties
<b>TFPNB :</b>	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
<b>TTC :</b>	Toutes taxes comprises
<b>VRD :</b>	Voirie-réseaux divers



**REPONSE DE MME ANNE-MARIE NATALI  
MAIRE DE BORGIO**

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 19/03/2021

Notification : 22/03/2021

Pour l'autorité compétente par délégation



**Mairie de Borgo**  
Département de la Haute-Corse



Borgio le 19 novembre 2020

Madame le Maire

à

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
Monsieur le Président  
Quartier de l'Annonciade  
CS 60305  
20297 BASTIA cedex



**Objet :** Observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune

Contrôle 2019-0006/20 n°386 - Affaire suivie par Patrick BOUDOT en Mairie

Monsieur le Président,

A la lecture des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune pour les exercices 2012 à 2019, et ainsi que je vous l'indiquais dans mon courrier du 21 juillet 2020, j'ai souhaité que les recommandations qui pouvaient être appliquées soient d'ores et déjà mises en place.

Ainsi, à l'examen du budget primitif 2020, vous pourrez constater que les provisions pour risques et charges ont bien été inscrites pour un montant de plus de 200 000€ et que les taux de fiscalité communaux n'ont pas été augmentés.

L'obligation de mise en ligne des informations budgétaires essentielles sur le site de la commune a bien été respectée et je vous rappelle que le dispositif de contrôle automatisé des heures de travail est opérationnel depuis le début de l'année 2020.

La comptabilité d'engagement, initiée dès le début de l'exercice 2020, a été renforcée depuis la rentrée, notamment au moyen d'une liaison directe avec le logiciel des marchés publics.

Concernant les besoins de la commune en matière d'investissement, outre les 2 opérations en cours de réalisation, le travail se poursuit afin de définir une programmation adaptée aux délais inhérents à la définition puis la réalisation des projets.

L'ensemble des autres observations et recommandations de la chambre seront mises en œuvre afin de renforcer le bon fonctionnement des services municipaux et la qualité du service rendu à la population.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à mes sentiments les meilleurs.

Le Maire

Anne-Marie NATALI



20290 Borgio - Tél.: 04 95 36 00 88 / 04 95 58 45 45 (lignes groupées) - Fax: 04 95 36 15 33