Chambre régionale
des comptes
Corse

Le 22 janvier 2024

Le président

à

Monsieur Jean-Charles Giabiconi
Maire de Biguglia
Hôtel de Ville
Casatorra BP 48

20260 Biguglia

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

Réf. : contrôle n° 2023-000925/24/n°
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Marana Golo

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint copie du rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté de communes Marana Golo concernant les exercices 2018 et suivants, en application des dispositions de l'article L. 243-8 du code des juridictions financières.

Ce rapport a été adressé par la chambre régionale des comptes au président de la communauté de communes Marana Golo, qui ne l'a pas présenté à l'organe délibérant dans le délai de deux mois suivant la notification du rapport. Dès lors, la chambre a rendu public le rapport d'observations définitives et est amenée à l'adresser aux maires de toutes les communes membres de cet établissement public.

Il vous appartient de soumettre le présent rapport à votre prochain conseil municipal afin qu'il donne lieu à débat.

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

Philippe Sire

Chambre régionale des comptes
Corse

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE MARANA-GOLO

Département de la Haute-Corse

Exercices 2018 et suivants

Enquête inter-régionale commune aux chambres régionales des comptes de PACA, Corse et Occitanie relative à la prise en compte des risques et enjeux environnementaux dans l'aménagement du littoral méditerranéen

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 29 septembre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 2

SYNTHÈSE 5

RAPPELS DU DROIT 6

RECOMMANDATIONS 7

INTRODUCTION 8

1 PRESENTATION ET FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE 9

1.1 Un développement urbanistique et économique rapide 9
1.2 Un bassin de vie plus large que le périmètre intercommunal 10
1.3 Une gouvernance à renforcer 11
1.4 Une action intercommunale majoritairement consacrée aux compétences liées à la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement 13
1.4.1.1 Une action principalement dédiée à la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement 13
1.4.1.2 Des compétences obligatoires encore en gestation 14
1.4.1.3 Des compétences facultatives nouvelles à structurer 15
1.5 Une stratégie intercommunale non formalisée 16

2 L'INTERCOMMUNALITE FACE AUX ENJEUX, ALEAS ET RISQUES NATURELS, PRINCIPALEMENT CONCENTRES SUR LE LITTORAL 18

2.1 La cartographie des risques et enjeux intercommunaux 18
2.1.1 Des enjeux forts de préservation des milieux aquatiques et de ressource en eau 18
2.1.2 Des risques naturels, essentiellement littoraux, renforcés par le changement climatique 19
2.1.3 Une exposition forte à l'aléa de l'érosion du trait de côte et à la submersion marine 21
2.2 L'intercommunalité face à la GEMAPI 23
2.2.1 Un retard dans l'élaboration des documents stratégiques relatif à la GEMAPI 23
2.2.2 Une mise en œuvre opérationnelle qui se fait attendre 25
2.2.3 L'étang de Biguglia, une gouvernance à clarifier 26
2.3 Des actions en matière d'érosion du littoral menées sans définition d'une stratégie d'ensemble 28
2.4 La défense de la forêt contre l'incendie, une priorité 30

3 LA FIABILITE DES COMPTES 31
3.1 Une information budgétaire et comptable insuffisante 31
3.1.1 Des documents d'information budgétaire et comptable manquant de fiabilité 31
3.1.2 Des carences dans les prévisions budgétaires en investissement 32
3.2 Un suivi patrimonial défaillant 33
3.2.1 Des divergences importantes entre l'état de l'actif et l'inventaire comptable 33
3.2.2 Un patrimoine hérité du SIVOM et du SIVU devant être régularisé 34
3.3 Le non-respect de l'autonomie des SPIC 36
3.4 Le manque de fiabilité du résultat comptable 38
3.4.1 Le non-respect du principe d'indépendance des exercices 38
3.4.2 Une gestion du risque à améliorer 38
4 L'ANALYSE FINANCIERE 41
4.1 Le budget principal : une situation financière satisfaisante mais marquée par un investissement limité et un exercice incomplet des compétences 41
4.1.1 Le dynamisme des produits de gestion porté principalement par la hausse de la fiscalité 41
4.1.2 Des charges de gestion en forte progression 44
4.1.3 Une capacité d'auto-financement satisfaisante à exercice de compétences constant 46
4.1.4 Un faible niveau d'investissement 47
4.1.5 La prospective financière 48
4.1.5.1 Une prospective mettant en évidence la nécessité d'élaborer une programmation des investissements 48
4.1.5.2 Des perspectives d'optimisation 50
4.1.5.3 Une fiscalité à mettre au service des projets de l'intercommunalité 52
4.2 Un budget de l'assainissement affecté par un lourd programme d'investissements 52
4.2.1 Des performances financières laissant peu de marges de manœuvre 52
4.2.2 Une incertitude quant au financement des investissements à venir 55
4.3 Un budget « eau » marqué par des difficultés de recouvrement 56
4.3.1 Des performances financières satisfaisantes 56
4.3.2 Des difficultés importantes de recouvrement des créances 58
ANNEXES 61
Annexe n° 1. Historique du périmètre intercommunal 62
Annexe n° 2. Répartition des bassins de vie, aires et unités urbaines en Haute-Corse 63
Annexe n° 3. Compétences exercées par la communauté de communes de Marana-Golo 65
Annexe n° 4. Répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement sur la période 2018-2022 tous budgets confondus 66
Annexe n° 5. Carte des risques naturels et industriels principaux par communes membres 68

Annexe n° 6. Carte des principaux cours d'eau présentant des dysfonctionnements hydrauliques à Borgo et Biguglia 69
Annexe n° 7. Taux de réalisation en investissement, restes à réaliser inclus (%) 71
Annexe n° 8. Inventaire comptable et état de l'actif 72
Annexe n° 9. Le principe d'indépendance des exercices 73
Annexe n° 10. Retraitement des principaux comptes 74
Annexe n° 11. Evolution des produits de gestion 2018-2022 81
Annexe n° 12. Evolution de la fiscalité locale 82
Annexe n° 13. Produit et utilisation de la taxe de séjour 83
Annexe n° 14. Hypothèses retenues pour la prospective du budget principal 84
Annexe n° 15. Evolution des taux d'enfouissement et de tri sur le territoire intercommunal entre 2018 et 2022 86
Annexe n° 16. Restes à recouvrer par année d'émission des factures d'eau et proposition d'admission en non-valeur par le comptable public en date du 20 juillet 2023 87

Réponse de M. Jean Dominici, ordonnateur

SYNTHÈSE

La communauté de communes de Marana-Golo, troisième établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de l'île avec 24 425 habitants, a connu un fort développement dans les dernières décennies. Son périmètre ne répond, toutefois, pas aux objectifs de cohérence spatiale fixée par le code général des collectivités territoriales. Elle consacre plus de 86 % de ses dépenses de fonctionnement, hors personnel, aux compétences eau, assainissement et déchets, héritées des syndicats mixtes préexistants. Avec une compétence obligatoire, la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), et deux facultatives (habitat et cadre de vie, mobilité) supplémentaires sur la période, l'établissement exerce désormais douze compétences, certaines étant peu ou pas mobilisées et d'autres faisant l'objet d'une structuration depuis 2019. L'EPCI pâtit d'un manque de documents stratégiques et d'une gouvernance non formalisée.

L'intercommunalité est confrontée à des enjeux et risques naturels importants, tels que les inondations, l'érosion du littoral, les feux de forêts et elle abrite, par ailleurs, la plus grande zone humide de Corse, l'étang de Biguglia. Si elle a pleinement investi sa compétence relative à la défense de la forêt contre l'incendie avec un plan d'investissement en cours de déploiement, elle n'a pas finalisé sa stratégie, ni mené d'actions opérationnelles en matière de GEMAPI et ce plus de cinq ans après la prise de compétence. Si l'installation d'un dispositif de big-bag a été menée en 2021 afin de limiter l'érosion du littoral à Lucciana, l'EPCI n'a établi ni cartographie, ni stratégie sur ce sujet.

L'examen de la fiabilité des comptes met en évidence une information budgétaire et comptable insuffisante, un non-respect de l'indépendance des exercices et une gestion du risque à améliorer. L'équilibre budgétaire des services publics industriels et commerciaux n'est pas assurée au préjudice du budget principal, qui supporte indument des charges de personnel de ses budgets annexes. Un suivi patrimonial défaillant, dont une partie remonte à la reprise des biens et subventions des syndicats préexistants, pourrait avoir des conséquences importantes sur la situation financière, principalement des budgets annexes. L'établissement doit opérer, sans délai, les régularisations subséquentes.

La situation financière du budget principal est satisfaisante mais doit être mise en lien avec un exercice des compétences incomplet et un faible niveau d'investissements. L'évolution plus marquée des charges que des produits et la hausse des dépenses liées aux déchets doivent inciter à la prudence, dans un contexte où les marges de manœuvre en recettes sont faibles. Dans ce cadre, l'amélioration du pilotage financier et l'optimisation de la compétence déchets sont nécessaires. La structuration des compétences autour d'un projet de territoire rend d'autant plus nécessaire l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement, qui fait défaut à ce jour.

Le budget de l'assainissement est contraint par un programme d'investissements lourd (environ 20 M€) et une capacité de désendettement défavorable. L'établissement doit finaliser son schéma directeur de l'assainissement et établir une programmation fiable et chiffrée des travaux qui soit compatible avec sa situation financière, afin de déterminer au mieux l'impact sur le prix du service à payer par l'usager.

Le budget de l'eau est, quant à lui, marqué par des difficultés importantes de recouvrement de ses créances, qui s'élèvent à 3,6 M€ avant prise en compte d'une récente admission en non-valeur de 0,7 M€.

RAPPELS DU DROIT

	Totalement mis en œuvre[1]	Mise en œuvre partielle[2]	Non mis en œuvre[3]	Refus de mise en œuvre[4]	Page
Rappel du droit n° 1 : Adopter sans délai le plan climat air énergie territorial conformément à l'article L. 229-26 du code de l'environnement.			X		17
Rappel du droit n° 2 : Adopter sans délai le programme local de prévention des déchets ménagers prévu par l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement.			X		17
Rappel du droit n° 3 : Fiabiliser l'inventaire et le mettre en concordance avec l'état de l'actif, en lien avec le comptable public conformément aux dispositions des instructions comptables applicables et ce, afin d'opérer les régularisations nécessaires.		X			36
Rappel du droit n° 4 : Respecter, sans délai, le principe d'équilibre des budgets SPIC en assurant le remboursement des charges de personnel réelles au budget principal en application des articles L. 2221-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.			X		37
Rappel du droit n° 5 : Constituer les provisions conformément à l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.			X		40

[1] L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.

[2] L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution.

[3] Trois cas de figure : l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

[4] L'organisme contrôlé indique ne pas vouloir mettre en œuvre la recommandation.

RECOMMANDATIONS

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Refus de mise en œuvre	Page
Recommandation n° 1 : Finaliser le projet de territoire afin de définir une stratégie intercommunale en 2024.			X		17
Recommandation n° 2 : Achever l'élaboration des programmes d'actions de prévention des inondations.			X		25
Recommandation n° 3 : Elaborer un plan pluriannuel d'investissement.			X		49
Recommandation n° 4 : Mettre en place la redevance spéciale « déchets » à destination des professionnels à compter de 2024.			X		51
Recommandation n° 5 : Mettre en place, en lien avec le comptable public, une convention visant à l'amélioration du recouvrement des créances du budget de l'eau.			X		59

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Corse a inscrit à son programme 2023 le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de Marana-Golo (Haute-Corse), pour les exercices 2018 et suivants, en application des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières (CJF). Il s'inscrit dans le cadre de l'enquête interrégionale commune aux chambres régionales des comptes de PACA, Corse et Occitanie relative à la prise en compte des risques et enjeux environnementaux dans l'aménagement du littoral méditerranéen.

Le contrôle a été ouvert par lettre du 16 janvier 2023 du président de la chambre au président de l'intercommunalité et ordonnateur en fonctions, M. Jean Dominici, ainsi qu'à l'ancienne ordonnateure, Mme Anne-Marie Natali, en fonction du 1er janvier 2018 au 4 juin 2020.

L'entretien d'ouverture, prévu par les normes professionnelles des juridictions financières, a été réalisé le 14 février 2023 avec M. Dominici. L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du CJF a eu lieu le 18 juillet 2023 avec le président en fonctions et le 25 juillet avec l'ancienne présidente.

Le rapport d'observations provisoires a été délibéré le 1er août 2023 et adressé à l'ordonnateur en fonction et l'ancienne présidente, qui en ont accusé réception respectivement le 16 et le 17 août 2023. Des extraits ont également été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après l'accord d'un délai supplémentaire par le président de la chambre, le président actuel de la communauté de communes a adressé sa réponse le 20 septembre 2023. L'ancienne présidente a répondu par courrier, réceptionné au greffe de la chambre le 18 septembre 2023.

Le représentant du cabinet de conseil a répondu aux extraits qui lui ont été envoyés. Sa réponse est parvenue le 9 septembre 2023.

Après avoir analysé les réponses, la chambre a arrêté, le 29 septembre 2023, ses observations définitives. Elles ont été adressées le 4 octobre 2023 à M. Jean Dominici, ordonnateur et à Mme Anne-Marie Natali, ancien ordonnateur, qui en ont respectivement accusé réception le 6 et 10 novembre 2023. Seule la réponse de M. Jean Dominici est parvenue à la chambre le 16 novembre 2023 et est jointe au présent rapport.

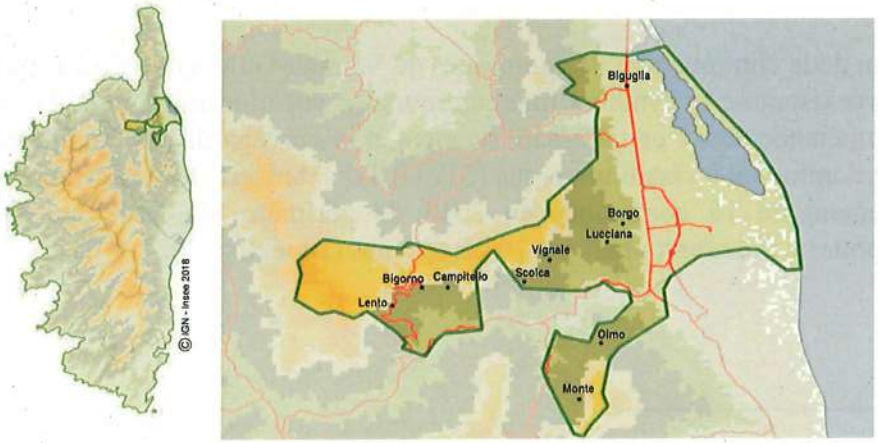
1 PRESENTATION ET FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE

1.1 Un développement urbanistique et économique rapide

La communauté de communes de Marana-Golo (CCMG) est le 3e établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de l'île en termes de population. L'établissement a opté pour la fiscalité additionnelle. Créé au 1er janvier 2013 par arrêté préfectoral du 31 décembre 2012, il est composé de 10 communes et s'étend sur 167 km².

La population intercommunale est de 24 425 habitants[5]. Elle a été multipliée par 4,5 entre 1968 et aujourd'hui. Entre 2014 et 2020, elle augmente de 1,3 % en moyenne annuelle, en partie du fait d'un solde naturel positif (+ 0,5 % par an) alors qu'en région, la hausse est de 1 % en moyenne, avec un solde naturel négatif de 0,1 %. Sa population est plus jeune qu'en région et la part des résidences secondaires y est moins élevée : 17,2 % contre 37,4 % sur l'île. Le corollaire de cette évolution démographique est la forte urbanisation qui est soumise aux contraintes des lois « littoral » et « montagne ». Le territoire compte 146,3 habitants/km², soit un taux très supérieur à la moyenne régionale établie à 39,6 habitants/km², mais moindre que l'agglomération bastiaise qui la jouxte (913,4 habitant/km²). Plus de 94 % de la population se concentre sur la plaine de la Marana, située sur les trois communes littorales (Biguglia, Borgo et Lucciana), tout comme les équipements touristiques.

Carte n° 1 : Situation géographique de la communauté de communes de Marana-Golo



Source : INSEE, dossier corse n°11 – Octobre 2018.

[5] Toutes les données chiffrées des paragraphes 14 et 15 sont issues de : Insee, RP2019, géographie au 01/01/2023.

Sur le plan économique, le taux de pauvreté s'élève à 16,6 % contre 18,3 % au niveau régional. Les entreprises relèvent principalement des secteurs de la construction et de l'industrie. En matière d'offre touristique, au 1er janvier 2023, l'intercommunalité propose 16 hôtels, trois campings et trois résidences de vacances. Le territoire compte également l'aéroport de Bastia-Poretta, ainsi que quatre établissements industriels[6], tous sis à Lucciana. Le cordon lagunaire accueille, par ailleurs, la plateforme Stella Mare, une unité de l'université de Corse labellisée par le centre national de la recherche scientifique ayant pour objectif la maîtrise et la gestion intégrée des ressources halieutiques et littorales de Corse.

Enfin, d'un point de vue environnemental, la communauté de communes jouit d'un linéaire côtier d'environ 16 km et abrite l'étang de Biguglia, une lagune méditerranéenne, plus grande zone humide de Corse, ainsi que plusieurs cours d'eau d'importance, au premier rang desquels le fleuve du Golo. Aussi, son territoire est soumis à diverses protections environnementales. Classé réserve naturelle[7] d'importance internationale depuis 1991 en raison de sa biodiversité, l'étang est par ailleurs protégé en tant que site Natura 2000[8] et au titre de la convention de Ramsar[9]. La CCMG compte également deux autres sites Natura 2000 (« Mucchiatana, embouchure du Golo, Tanghiccia et Ciavattone » ainsi que le Grand herbier de la côte orientale) et plusieurs ZNIEFF[10] autour de l'embouchure du Golo. Enfin, le taux d'artificialisation du sol[11] des communes de Biguglia, Borgo et Lucciana est particulièrement élevé. Il est de nature à amplifier les risques inondations (l'eau ne s'infiltrant plus) et à contribuer à la dégradation chimique et écologique des eaux, ainsi qu'à la dégradation de la biodiversité en raison de la fragmentation des habitats naturels.

1.2 Un bassin de vie plus large que le périmètre intercommunal

La création de la communauté de communes de Marana-Golo a mis fin à l'existence de deux syndicats préexistants : le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la Marana ayant compétence pour l'eau, l'assainissement et la sauvegarde des équilibres naturels et le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) Tri Transfert Déchets Marana Casinca. Composé initialement de 16 communes en 2013, le périmètre de l'EPCI a évolué, au 1er janvier 2015, pour ne plus regrouper que 10 communes (annexe n° 1).

[6] Ces quatre établissements sont concernés par la Directive n° 2012/18/UE dite SEVESO qui vise à identifier les risques associés à certaines activités industrielles dangereuses et à prendre les mesures nécessaires pour y faire face. Il s'agit d'EDF Production Electrique Insulaire SAS/EDF Corse, du dépôt pétrolier de la Corse, d'EDF Dépôt intermédiaire (DPM) et de BUTAGAZ SAS.

[7] Une réserve naturelle est une aire protégée, où des objectifs de gestion et de protection sont fixés.

[8] Le réseau Natura 2000 rassemble des sites naturels ou semi-naturels de l'Union Européenne ayant une grande valeur patrimoniale.

[9] L'objectif est la conservation et la gestion rationnelle des zones humides et de leurs ressources.

[10] Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique, il s'agit d'un espace naturel inventorié en raison de son caractère remarquable.

[11] L'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme la définit comme une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a confié au préfet le soin d'élaborer, en concertation avec les élus, un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) qui devait tenir compte de la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre prévue à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'élargissement de la communauté d'agglomération de Bastia (CAB) aux communes de Biguglia, Borgo et Lucciana proposé par le préfet n'ayant pas été retenu, le périmètre intercommunal s'écarte aujourd'hui de la délimitation des bassins de vie[12], tels que définis par l'Insee (annexe n° 2). Il en résulte que les découpages actuellement en place ne traduisent que de façon partielle les enjeux territoriaux de cette large zone de vie, dont les intercommunalités sont par conséquent nécessairement très interdépendantes.

L'EPCI agit, ainsi, par convention avec les collectivités et établissements voisins tel que pour l'élaboration du Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) ou pour le projet Territoire d'industrie (voir *infra*) avec la CAB. Pour autant, ces contractualisations peinent à aboutir sur des actions concrètes.

En sus, la composante géographique et environnementale du territoire accroît cette nécessité de coopération renforcée. Par exemple, le cordon lagunaire et l'étang de Biguglia sont situés sur quatre communes affiliées à deux EPCI différents, celui de Marana-Golo et celui de la CAB, et la gestion de l'eau se conçoit au niveau du bassin versant, dont les limites excèdent les frontières de l'intercommunalité. La CCMG se tourne particulièrement vers les communautés de communes de Castagniccia Casinca pour la prévention des inondations (voir *infra*) et du Nebbio-Conca d'Oro pour la gestion de l'eau dans le bassin versant. De même, dans son rapport sur l'érosion du littoral (2019), l'office de l'environnement de Corse encourage une échelle de réflexion inter-EPCI, entre la CCMG et la CAB[13].

1.3 Une gouvernance à renforcer

Le conseil communautaire comprend 37 membres, chaque commune étant représentée par au moins un conseiller. Il s'est réuni au moins une fois par trimestre sur toute la période, conformément à l'article L. 5211-11 du CGCT, sauf en 2022, où il ne s'est réuni que trois fois.

[12] Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. En Corse, neuf bassins de vie structurent le territoire régional. Seuls deux bassins de vie sont urbains : Ajaccio et Bastia. Les sept autres sont qualifiés de ruraux.

[13] Le rapport identifie une échelle de réflexion commune à la CAB et à la CCMG en raison d'une zone dite « hydromorphosédimentaire » s'étendant entre les cours d'eaux du Lupino (Bastia) et du Golo (Lucciana).

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT, le nombre de vice-présidents a été fixé à 10 par délibération du 28 mai 2020[14]. Jusqu'en mars 2023, le bureau, organe exécutif de l'EPCI, était composé de douze membres dont l'ensemble des maires des communes, ce qui le dispensait de la création de la conférence des maires prévue à l'article L. 5211-11-3 du CGCT ; avec l'élection d'un nouveau maire à Campitello, non membre du bureau, l'EPCI est désormais dans l'obligation de créer cette instance. Le bureau n'a, par ailleurs, que peu d'effectivité, compte tenu de l'absence de délégations de compétences et du peu de réunions constatées sur la période (une fois par an de 2018 à 2021, quatre en 2022).

Quatre commissions thématiques[15], conçues comme des lieux d'échanges sur les compétences et problématiques communautaires, ont été créées par délibération du 25 juin 2020. A ce jour, seules deux commissions sont opérationnelles, sur les sujets de la gestion des déchets et de la mise en place de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI). Les deux autres n'ont jamais été réunies.

Par ailleurs, l'EPCI ne s'est pas doté, dans les six mois qui ont suivi l'installation de son conseil communautaire, du règlement intérieur prévu par les articles L. 5211-1 et L. 2121-8 du CGCT. La chambre rappelle que ce document a vocation à fixer les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire ou encore les modalités d'intervention des élus en conseil, notamment pour les questions orales. L'EPCI doit se doter d'un tel règlement sans délai.

Dans sa réponse, le président en fonctions précise que le travail engagé dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire permettra d'établir ledit règlement.

A chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président doit inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant un débat et une délibération sur l'élaboration éventuelle d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public. Ce mode opératoire, qui résulte de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, a pour objet d'associer les élus municipaux au fonctionnement intercommunal. Cette formalité n'a pas été accomplie avant le délai du 18 février 2021 fixé par la loi.

Enfin, le rapport d'information prévu par l'article L. 5211-39 du CGCT n'est pas adressé aux communes membres, ce qui constitue un défaut de transparence.

Dans sa réponse, le président s'engage sur sa réalisation annuelle et sa transmission.

La chambre rappelle que l'absence de formalisation de la gouvernance, d'effectivité du fonctionnement des instances que l'EPCI a pourtant fait le choix d'instituer et une insuffisance d'informations sont de nature à altérer le fonctionnement de l'établissement.

---

[14] De 2014 à 2020, le bureau était composé des 9 vice-présidents ainsi que du président.

[15] Finances, prospective, stratégie et aménagement ; développement économique et tourisme ; mobilités, cadre de vie, patrimoine et gestion des ordures ménagères ; protection, gestion et valorisation des milieux et ressources naturelles.

1.4 Une action intercommunale majoritairement consacrée aux compétences liées à la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement

Les derniers arrêtés préfectoraux portant modification des statuts de l'établissement et adjonction de compétences supplémentaires datent du 10 février et du 15 juillet 2021 (annexe n° 3). Les compétences exercées, en application de l'article L 5214-16 du CGCT, sont donc au nombre de sept obligatoires et cinq facultatives. Au cours de la période sous revue, trois nouvelles compétences, dont deux facultatives, lui ont été transférées par les communes.

Schéma n° 1 : Historique des récentes évolutions des compétences intercommunales

Source : Chambre régionale des comptes d'après les statuts.

1.4.1.1 Une action principalement dédiée à la gestion des déchets, de l'eau et de l'assainissement

L'exercice de la compétence relative à la collecte des déchets est assuré pour partie par des prestataires privés (collecte des ordures ménagères, des cartons et des colonnes de tri), le reste étant exercé en régie[16] (notamment la collecte du tri en bac et des encombrants). Le traitement et la valorisation des déchets ont été confiés au syndicat de valorisation des déchets ménagers de Corse (SYVADEC), dont la communauté de communes est membre.

Les compétences « eau » et « assainissement »[17] sont exercées en régie et font l'objet de deux budgets annexes. En 2022, 50,93 équivalents temps plein travaillés[18] étaient mis à disposition à cette fin par le budget principal.

---

[16] La régie est un mode de gestion qui consiste en la prise en charge directe du fonctionnement d'un service public par la personne publique qui l'a créé, avec ses moyens et agents.

[17] D'après les données des rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) 2021, l'assainissement non collectif dessert 2 000 habitants et l'assainissement collectif 13 667 abonnés. Le RPQS 2022 n'est pas disponible.

[18] Il correspond à l'effectif physique multiplié par la quotité du temps de travail et par la période d'activité dans l'année.

Ces trois compétences sont héritées du SIVU et du SIVOM ayant précédé l'existence de l'EPCI. Celui-ci y consacre plus de 86 % de son budget de fonctionnement, hors charges de personnel, laissant donc une marge de manœuvre limitée pour l'exercice des neuf restantes. Il en est de même pour les dépenses d'investissement, qui y sont dédiées à hauteur de 84 % (annexe n° 4).

1.4.1.2 Des compétences obligatoires encore en gestation

Concernant la compétence « Aménagement du territoire », aucune démarche n'a été lancée pour l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) sur le territoire. L'urbanisme, quant à lui, est resté de compétence communale par décision des communes[19] conformément à la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 modifiée pour l'accès au logement et un urbanisme rénové permettant de s'y opposer, ce qui limite l'action de l'EPCI, notamment en matière d'aménagement du littoral. Si l'intérêt communautaire de la compétence a été défini par délibération du 12 décembre 2019, aucune action ou démarche n'a toutefois été formalisée à l'échelle du territoire, ce qui est corroboré par des dépenses par fonction nulles dans les comptes administratifs. L'EPCI a cependant récemment délibéré, en 2022, en faveur de l'aménagement et de l'entretien du réseau intercommunal de sentiers de randonnées, action qu'il rattache à la compétence d'aménagement du territoire. Une étude de valorisation des toponymes et des futurs sentiers inscrits audit plan pour un montant de 0,1 M€, cofinancée notamment par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), a été lancée le 17 janvier 2023 ; le montant des dépenses prévisionnelles pour l'aménagement et l'entretien des sentiers ne sera connu qu'à l'issue de cette phase, qui doit s'achever à l'été 2024.

La communauté de communes a pris la compétence GEMAPI au 1er janvier 2018. Elle fait l'objet d'une partie spécifique (cf. chapitre 2.2.).

[19] Délibération du 8 avril 2021 de la commune de Borgo, délibération du 15 décembre 2020 de la commune de Biguglia, délibération du 22 décembre 2020 de la commune de Lucciana.

La compétence « développement économique » ne dispose d'aucun agent affecté, la souscription au dispositif Territoire d'industrie ayant toutefois permis le recrutement d'un chargé de mission au sein de la CAB, dédié au projet commun aux deux EPCI. Seules deux études ont été menées, la première relative à l'écologie industrielle territoriale réalisée en 2021 et la seconde relative aux gisements fonciers à vocation économique, rendue en mars 2023 mais elles n'ont donné lieu à aucune action opérationnelle[20]. Si l'intérêt communautaire de la politique locale du commerce et du soutien aux activités commerciales a bien été défini par délibération du 12 décembre 2019, aucune action n'a été relevée dans ce domaine. Le volet touristique de la compétence est assuré par un office intercommunal du tourisme sous forme associative, conformément à l'article R. 134-13 du code du tourisme, créé le 22 février 2018 et subventionné par la communauté de communes. L'EPCI est, par ailleurs, lauréat d'un projet alimentaire territorial[21] qui vise à assurer un accès à une alimentation saine et de qualité en œuvrant notamment avec le tissu économique et agricole local. Il a également décidé, en 2022, de la création de fonds de concours pour un montant de 0,7 M€ à destination des communes rurales qui ont vocation au développement et à l'attractivité de ces territoires.

Enfin, aucune action n'est menée concernant la compétence d'accueil des gens du voyage, alors même que la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites en a clarifié les obligations. L'EPCI est tenu de créer une aire mutualisée de 20 places sur son territoire, conformément au schéma départemental d'accueil des gens du voyage adopté le 21 juillet 2015. Ce dernier préconisait la mise en place d'un partenariat public privé s'appuyant sur la présence d'une aire privée préexistante à Biguglia. L'établissement n'a pas rempli son obligation dans ce domaine.

1.4.1.3 Des compétences facultatives nouvelles à structurer

Parmi les cinq compétences supplémentaires prévues par les statuts de la CCMG, les trois compétences antérieures à la période de contrôle font l'objet d'un exercice effectif ; en revanche, les deux compétences acquises récemment ne sont pas encore pleinement exercées.

Ainsi, celle relative à la protection et mise en valeur de l'environnement est exercée partiellement, par le biais de l'entretien en régie des plages intercommunales et les actions relatives à la « défense des forêts contre les incendies » (cf. partie 2).

La création, l'aménagement de la voirie, circonscrite par l'intérêt communautaire à la voie du cordon lagunaire par délibération du 12 décembre 2019, et la gestion du petit patrimoine d'intérêt communautaire (limitée à l'entretien des « *ricciate* »[22]) sont exercés en régie. Sur la période, une opération de rénovation des *ricciate* de la commune de Olmo a été effectuée pour un montant de 111 107 €.

---

[20] Dépenses imputées à la fonction 020 (Administration générale) et non à la fonction développement économique.
[21] Labellisé par le Ministère de l'Agriculture, ce dispositif vise à relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines.
[22] Rues revêtues de pierres ou de galets posés « debout », et perpendiculairement au sens de la pente, il s'agit d'un pavement effectué selon les techniques traditionnelles.

L'EPCI a également choisi de solliciter le transfert de la compétence d'organisation de la mobilité le 1er juillet 2021, entérinée par arrêté préfectoral du 15 juillet 2021 selon les dispositions de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. La CCMG est désormais autorité organisatrice de la mobilité et a la possibilité d'intervenir dans le cadre de l'article L. 1231-1-1 du code des transports. Le 1er mai 2023, un chargé de mission dédié à la mobilité a été recruté. Une autorisation de programme d'un montant de 2,76 M€ a été ouverte en 2023, sur trois ans. L'EPCI s'est engagé dans l'élaboration d'un plan de mobilité simplifié[23] et a lancé une prestation d'accompagnement à la définition et au développement du plan mobilité vélo[24]. Par ailleurs, sans attendre le résultat de ces études, la CCMG a acté, par délibération du 24 juillet, la mise en place, dès septembre 2023, d'une ligne de bus destinée aux étudiants. Enfin, par délibération du 5 avril 2023, elle a accordé une délégation temporaire à la commune de Biguglia pour réaliser toutes études en lien avec le développement des mobilités. La chambre relève toutefois qu'une telle délégation, en plus d'entrer en conflit avec l'étude globale déjà lancée par l'EPCI, pourrait entrer en contradiction avec l'article L. 1111-8 du CGCT en ce qu'il prévoit qu'une délégation de compétences d'une intercommunalité à une commune suppose que ses statuts l'y autorisent, en sus de délibérations concordantes des communes.

Enfin, la politique du logement et du cadre de vie, transférée par arrêté préfectoral du 10 février 2021, n'a pas fait l'objet d'une définition de l'intérêt communautaire dans le délai de deux ans prescrit par l'article 5214-16 du CGCT. La chambre rappelle donc, que dans un tel cas, la loi prévoit que son exercice soit transféré en intégralité à l'EPCI.

En conclusion, les trois compétences historiques mobilisent la majorité des moyens humains et financiers de l'organisme. La chambre relève que, hormis l'accueil des gens du voyage, l'EPCI a impulsé une structuration de ses compétences depuis 2019 en dotant ses services de moyens supplémentaires et en passant commande de diverses études de préfiguration. La chambre l'invite à poursuivre ses efforts pour pouvoir exercer pleinement les compétences prévues par ses statuts.

1.5 Une stratégie intercommunale non formalisée

L'article L. 5214-1 du CGCT dispose que la communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

La CCMG n'a pas formalisé son projet commun mais a acté son intention d'établir un projet de territoire, par délibération du 30 juin 2022. A ce titre, elle a démarré un cycle de séminaire en juin 2023, avec l'appui du CEREMA[25] afin de faire émerger un projet axé sur la transition écologique et dans une logique de solidarité des communes urbaines de plaine à l'endroit des communes rurales de la vallée du Golo.

[23] Dont l'attribution du marché d'étude a été notifiée le 10 janvier 2023 pour un montant de 46 740 €.
[24] Pour un montant de 69 480 €, financé par l'Ademe à hauteur de 65 310 €.
[25] CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

La chambre encourage l'EPCI dans cette voie, le projet de territoire, bien que non obligatoire, permettant de définir et formaliser la stratégie en déterminant les orientations de la communauté de communes sur la base d'un diagnostic, en définissant les enjeux et les actions à mettre en œuvre pour son développement, et en déclinant un plan opérationnel.

Recommandation n° 1. : Finaliser le projet de territoire afin de définir une stratégie intercommunale en 2024.

En réponse, le président s'engage à formaliser son projet de territoire avant la fin 2023.

La CCMG n'est, par ailleurs, pas dotée de document de planification spatiale permettant de structurer l'espace intercommunal. En ce sens, il n'existe pas à ce jour de SCoT, bien que la délibération du 30 juin 2022 précitée acte la volonté « *d'établir, sans délai, un diagnostic précis permettant de se prononcer, le moment venu, sur l'opportunité d'adopter un SCoT, sa pertinence, sa faisabilité et son périmètre* ».

Dans sa réponse, le président indique que la mise en œuvre d'une telle démarche ne pourra intervenir avant la formalisation du projet de territoire susmentionné.

De même, peu de documents de politique sectorielle ont été adoptés. A ce titre, l'intercommunalité n'est toujours pas dotée du PCAET, pourtant obligatoire depuis le 31 décembre 2018 pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

Rappel du droit n° 1 : Adopter sans délai le plan climat air énergie territorial conformément à l'article L. 229-26 du code de l'environnement.

Dans sa réponse, le président confirme le retard pris par le groupement de commande créé en 2021.

Par ailleurs, elle n'a élaboré ni son programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés prévu par l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, obligatoire depuis le 1er janvier 2012, ni le règlement de collecte prévu à l'article R. 2224-26 du CGCT.

Rappel du droit n° 2 : Adopter sans délai le programme local de prévention des déchets ménagers prévu par l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement.

Dans sa réponse, le président s'engage à présenter les orientations stratégiques de ce document au prochain conseil communautaire.

En matière d'habitat, aucune stratégie n'est également élaborée. L'EPCI n'est doté de documents stratégiques qu'en matière d'eau, d'assainissement et de risque inondation. Ainsi, l'établissement dispose d'un schéma directeur du pluvial des communes du bassin versant de l'étang de Biguglia datant de décembre 2017, celui-ci n'ayant toutefois pas fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire. La stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) a, quant à elle, bien été adoptée par l'assemblée délibérante en décembre 2018. La CCMG s'est, par ailleurs, engagée, comme déjà indiqué, dans l'élaboration d'un plan de mobilité simplifié.

La chambre rappelle la nécessité pour l'EPCI de définir ses orientations et objectifs dans des documents structurants, au premier rang desquels le projet de territoire, et les documents sectoriels obligatoires précités.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes de Marana-Golo a connu un fort développement urbanistique et économique. Créée en 2013, son périmètre actuel, arrêté en 2014, ne répond pas à l'objectif de cohérence spatiale fixé par le législateur. Cette situation l'amène à devoir multiplier les partenariats avec les établissements intercommunaux limitrophes mais qui n'ont pas encore donné lieu à des réalisations effectives.

Afin d'améliorer son fonctionnement et d'accroître la transparence envers les élus et les citoyens, l'EPCI doit formaliser sa gouvernance et rendre effectives les instances qu'il a créées.

Parmi les douze compétences exercées, celles relatives à l'eau, à l'assainissement et aux déchets, héritées des syndicats préexistants, sont exercées pleinement. Les autres compétences, peu mobilisées jusqu'en 2019, sont, pour partie, en cours de structuration. L'absence de transfert de la compétence urbanisme limite l'action de la collectivité en matière d'aménagement du littoral. L'élaboration d'une stratégie intercommunale est désormais indispensable en ce qu'elle permettra de fixer des orientations et d'organiser l'exercice coordonné et efficient des compétences intercommunales.

2 L'INTERCOMMUNALITE FACE AUX ENJEUX, ALEAS ET RISQUES NATURELS, PRINCIPALEMENT CONCENTRES SUR LE LITTORAL

2.1 La cartographie des risques et enjeux intercommunaux

2.1.1 Des enjeux forts de préservation des milieux aquatiques et de ressource en eau

Le bassin hydrographique de la Corse est couvert par un plan de bassin d'adaptation au changement climatique, adopté le 24 septembre 2018 par la collectivité de Corse (CdC), ayant vocation à intégrer le changement climatique dans la gestion de l'eau. S'il n'a pas de portée règlementaire, il constitue une référence pour les différentes démarches de planification. Il a identifié la microrégion Bastia-Bevinco (dont l'EPCI fait partie) parmi les cinq les plus vulnérables de Corse face au changement climatique, notamment au regard de la raréfaction de la ressource en eau due en partie aux risques d'intrusions salines des masses d'eau souterraines.

Le bassin est également couvert par un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027, document de planification fixant les objectifs à atteindre en matière de bon état des eaux, adopté par l'Assemblée de Corse le 17 décembre 2021. Il rappelle ce caractère vulnérable et fixe un objectif de bon état de l'étang de Biguglia, du ruisseau de Rasignani et du Golo aval[26] pour 2027 en arrêtant des actions spécifiques[27] dans son programme de mesures.

L'étang de Biguglia, plus grande zone humide de Corse, constitue l'unique plan d'eau naturel de l'intercommunalité. Soumis à une forte pression (aéroport de Bastia-Poretta au sud, RT11 et voie ferrée à l'ouest, faubourgs et stade de Furiani au nord, étroit cordon littoral urbanisé à l'est), il fait l'objet, depuis 2014, de multiples protections. Cette singularité a conduit à l'élaboration d'un des deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de Corse, qui est spécifique à l'étang. Approuvé le 24 avril 2014, il décline le SDAGE à une échelle plus locale et vise à concilier la satisfaction et le développement des différents usages (eau potable, industrie, agriculture, ...) avec la protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités du territoire. Le SAGE couvre 180 km^2 et s'étend sur trois EPCI dont Marana-Golo. Délimité selon des critères naturels, il concerne le bassin versant hydrographique de l'étang. Il poursuit des objectifs notamment de maintien et de restauration de la zone humide et impose, donc, des contraintes à la communauté de communes en matière de gestion des milieux aquatiques dont, par exemple, la limitation des flux polluants liés au rejet d'eaux pluviales dans les eaux douces superficielles ou sur le sol ou sous-sol.

2.1.2 Des risques naturels, essentiellement littoraux, renforcés par le changement climatique

Les communes de la CCMG sont toutes touchées par au moins deux risques naturels, inondations et feux de forêts (annexe n° 5). Avec quatre établissements SEVESO, celle de Lucciana est par ailleurs confrontée aux risques industriels.

Ainsi, la quasi-totalité des communes sont couvertes par des plans de prévention du risque inondation, dont la révision est en cours pour huit des dix communes de l'EPCI[28]. Le territoire de Marana-Golo a la spécificité d'être touché par quasiment tous les types d'inondation[29] possibles, principalement par des évènements météorologiques méditerranéens ainsi que par des cellules orageuses localisées. Néanmoins, aucune des communes n'est encore couverte par un plan de prévention de submersion marine ou des risques littoraux.

---

[26] Pour l'étang de Biguglia : présence de Phytoplancton, macrophytes et invertébrés / pour le Rasignani : altération de la morphologie, pollutions par les substances toxiques / pour le Golo, présence de substances ubiquistes qui peuvent être, par exemple, du mercure ou des dioxines.

[27] Restauration des cours d'eaux des ruisseaux du Rasignani et du Golo aval, restauration des zones humides sur le bassin versant de l'étang et aménagements de deux ouvrages contraignant la continuité écologique à Biguglia.

[28] Borgo, Bigorno, Biguglia, Campitello, Lento, Lucciana, Monte et Olmo.

[29] Crue ou débordement de cours d'eau, ruissellement, submersion marine, remontée de nappe phréatique, rupture d'ouvrage ou autre.

Du fait de l'importance de ces risques, Biguglia, Borgo et Lucciana ont été retenues pour constituer un des trois territoires à risques importants d'inondations (TRI) de Corse, dénommé « TRI Marana »[30], arrêté par le préfet coordonnateur de bassin Corse, le 4 février 2013. Le TRI applique au niveau marin de référence correspondant à un évènement centennal une marge supplémentaire de 60 centimètres[31]. Dans ce scénario, la totalité des bâtis de la frange littorale serait concernée par des eaux supérieures à 50 centimètres. **Périmètre des aléas moyens d'inondation (par crue de cours d'eau ou submersion marine) à Marana-Golo selon le TRI Marana**

Source/note : Géorisques à partir de la cartographie du TRI Marana (2014).

Néanmoins, ce scénario sous-estime probablement le risque, car il ne tient pas compte des dernières prévisions de 2022 du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)[32], qui évalue désormais à 1,1 mètre l'élévation du niveau de la mer Méditerranée d'ici 2100[33]. Aussi, ces nouvelles estimations laissent supposer que les risques encourus pourraient s'avérer plus élevés pour la population et les activités que ce que prévoit le TRI, en particulier sur le lido de la Marana.

Sont également fortement touchés par les crues torrentielles, les cours du Golo et du Bevinco ainsi que des ruisseaux traversant des zones urbanisées, dont celui de Pietre Turchine ayant inondé le lotissement du même nom en 2016 ou le ruisseau de Rasignani, tous deux sis à

---

[30] Deux autres TRI sont identifiés en Corse (Ajaccio et Grand Bastia).

[31] En référence à la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux lui-même précisé par arrêté du 5 juillet 2019 relatif à la détermination, qualification et représentation cartographique de l'aléa de référence et de l'aléa à échéance 100 ans s'agissant de la submersion marine.

[32] L'aléa à l'horizon 100 ans est caractérisé sur la base des prévisions du GIEC concernant l'élévation des niveaux marins, reprises par l'ONERC (Observatoire National sur les Effets du Réchauffement climatique), lesquelles se basent sur plusieurs scénarios à horizon 2100 (par rapport à 1995-2004). Cette notion d'aléa tenant compte du changement climatique est évolutive en fonction de l'avancée des travaux scientifiques afin de retenir les dernières données disponibles. Le dernier rapport du GIEC en la matière date du 28 février 2022.

[33] Il s'agit là de l'hypothèse la plus défavorable, dénommée « SSP5-8.5 », qui constitue la référence pour l'appréciation des risques dans les zones littorales.

Borgo. A Biguglia également, plusieurs équipements sont fortement exposés, dont la zone industrielle de Tragone qui présente un caractère fortement inondable et la salle des fêtes communale proche d'un passage busé du Bevinco (Annexe n°6). De manière générale, la RT11, équipement routier structurant bordé d'activités économiques, est particulièrement vulnérable.

Le territoire de Marana-Golo est également exposé aux feux de forêt, l'absence de couverture végétale générée par ceux-ci accentuant, par ailleurs, les ruissellements et les coulées de boues. Il est couvert par un plan local de protection contre les incendies « Vallée du Golo », arrêté le 4 août 2016 et Lucciana, Borgo et Biguglia sont soumises à des plans de prévention du risque incendie de forêt.

2.1.3 Une exposition forte à l'aléa de l'érosion du trait de côte et à la submersion marine

La communauté de communes de Marana-Golo est exposée à l'érosion du trait de côte et à la submersion marine, sur l'ensemble du cordon lagunaire.

L'érosion côtière est un phénomène naturel, accéléré par le changement climatique, qui se définit comme une perte de matériaux vers la mer touchant tous les types de littoraux, qu'ils soient sableux, vaseux ou rocheux. Il résulte des effets combinés de la marée, de la houle et des courants induits, des vents et des processus continentaux (par exemple pluie, ruissellement, gel, etc.), ainsi que du déficit des sédiments côtiers.

L'érosion se traduit par un recul du trait de côte et/ou un abaissement du niveau des plages, temporaire ou permanent, avec la disparition progressive des stocks sédimentaires. Ainsi, l'érosion du littoral peut majorer le risque de submersion marine, avec lequel elle présente donc une interdépendance certaine, en diminuant par exemple l'altitude d'une dune protectrice d'une portion du littoral.

De nombreux travaux scientifiques autour de l'érosion littorale

Plusieurs acteurs publics concourent à la connaissance du phénomène d'érosion du littoral en Corse et en particulier sur la plaine orientale de l'île.

Ainsi, les données les plus récentes ont été élaborées par le BRGM en 2021[34] à la demande de la Direction départementale des territoires de Haute-Corse. Elles complètent le diagnostic géomorphologique préalablement effectué par l'Office de l'environnement de la Corse en vue de l'élaboration de la stratégie territoriale de gestion du trait de côte pour le compte de la CdC et les différents rapports du BRGM menés notamment à l'occasion des tempêtes. Ces travaux ont été présentés à l'EPCI en février 2022.

Ce rapport du BRGM s'appuie également sur les travaux menés en partenariat avec le conservatoire du littoral dans le cadre du programme Adapto (LIFE, 2018-2021), projet bénéficiant du concours de l'Union européenne et qui explore les solutions face aux effets du changement

[34] A. E. Paquier, J. Mugica et A. Maspataud (2021) – Estimation de l'évolution potentielle du trait de côte aux horizons 2040 & 2100 sur la Plaine orientale (Haute-Corse). Rapport Final V3. BRGM/RP-70722-FR, 211 p., 58 fig., 4 tab., 8 ann.

climatique sur le littoral. Ces travaux n'ont jamais été communiqués à l'établissement malgré son focus sur le territoire intercommunal. Ce projet a permis d'améliorer la connaissance du littoral en mettant en exergue l'érosion forte autour de l'embouchure du Golo et sur ses impacts socio-économiques, avec la prise de conscience de la difficulté, voire de l'impossibilité de trouver des solutions durables, notamment pour un établissement hôtelier du littoral intercommunal[35].

En parallèle, le CEREMA a rendu en mars 2021 un rapport sur l'analyse des effets du changement climatique en Corse abordant notamment l'érosion côtière et la submersion marine.

Il ressort de ces différentes études et rapports que le lido de la Marana est un cordon sablonneux, caractérisé par une morphologie sous-marine complexe jouant un rôle important dans les processus côtiers. Son étroitesse, de l'ordre de 300 mètres, et sa faible altitude rendent ce site particulièrement sensible à l'érosion côtière et à la submersion marine.

Les communes de l'EPCI sont majoritairement exposées à une érosion faible à modérée avec une forte variabilité, amplifiée sous l'effet du changement climatique. L'indicateur national de l'érosion côtière met en avant que la majeure partie du littoral a été affectée par un recul du trait de côte variant de 0 à 3 mètres par an entre 1948 et 2011, la commune de Lucciana étant la plus touchée. En effet, 50% de son linéaire, en particulier à l'embouchure du Golo, est considéré en érosion chronique forte (supérieure à 0,5 mètre/an).

Cette érosion a, par ailleurs, été accélérée par les dernières tempêtes violentes enregistrées en Corse. Sur la période, la tempête Adrian de 2018 a eu une incidence forte sur les plages du lido de la Marana comme le souligne, le rapport post tempête du BRGM[36]. Un collectif de riverains du lieu-dit Pineto (Lucciana) a d'ailleurs été créé pour alerter les pouvoirs publics en janvier 2020 à propos d'une dizaine de maisons qui menacent de s'écrouler.

Si aucune des communes n'a initialement souhaité intégrer le dispositif prévu par la loi climat et résilience[37] *via* le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires[38] entraînant l'érosion du littoral, les communes de Lucciana et Biguglia ont délibéré, en 2023, pour intégrer ledit dispositif mais n'ont pas été retenues dans le décret modificatif du 31 juillet 2023.

[35] Hôtel Pineto sis à Biguglia.

[36] Rapports d'observations post tempête sur le littoral Corse. Evènement Adrian – 29 octobre 2018.

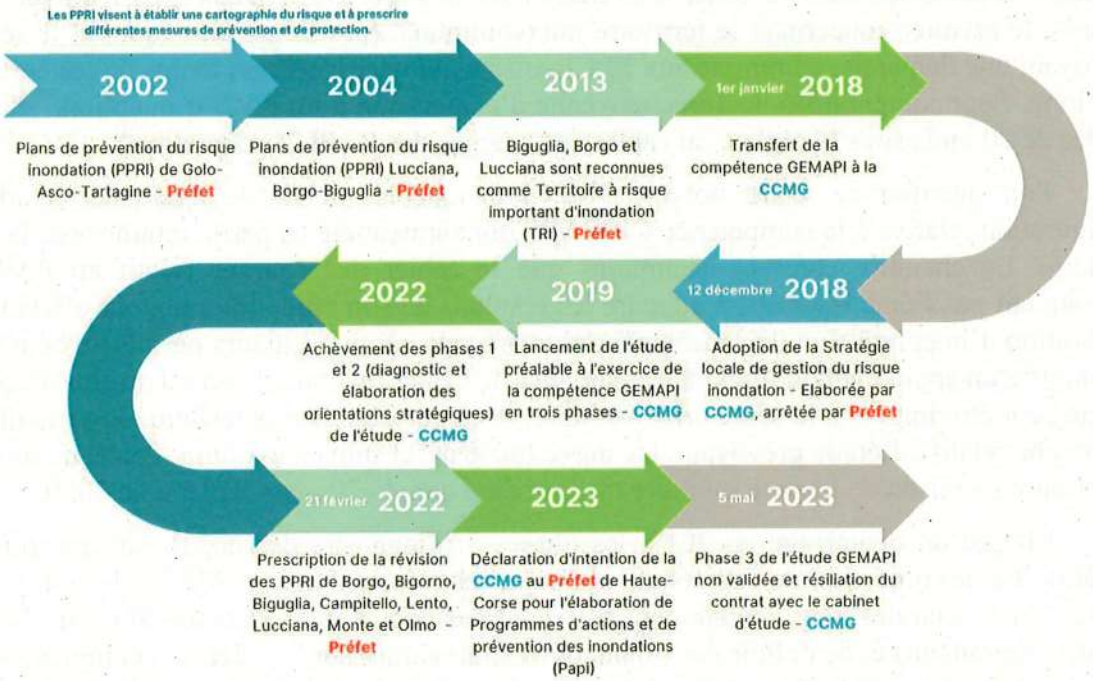
[37] Codifié à l'article L. 321-13 A du code de l'environnement, l'inscription sur cette liste permet de bénéficier d'un accompagnement et de financement de l'Etat pour établir une cartographie de l'érosion sur le territoire et de bénéficier de nouveaux outils juridiques pour accompagner la recomposition spatiale (droit de préemption dédié, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière notamment).

[38] Phénomènes par lesquels des sédiments (roches, etc.) sont transportés par les eaux, lors des crues par exemple.

2.2 L'intercommunalité face à la GEMAPI

2.2.1 Un retard dans l'élaboration des documents stratégiques relatif à la GEMAPI

Graphique n° 1 : Historique dans l'élaboration des documents stratégiques



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'établissement et de l'Etat.

Dès le transfert de la compétence GEMAPI au 1er janvier 2018, la CCMG a affecté un ingénieur à cette mission. Elle a également recruté un personnel dédié en février 2023 afin d'engager la démarche de programme d'actions de prévention des inondations (PAPI).

Depuis 2018, l'EPCI s'est davantage concentré sur la prévention des inondations que sur la gestion des milieux aquatiques.

Sur ce volet, la stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI)[39] fixe son cadre d'intervention. Elle détermine des actions à mener au niveau intercommunal, parmi lesquelles, par exemple, caractériser la vulnérabilité des activités économiques sur les communes de Borgo et Lucciana, réaliser le zonage d'assainissement pluvial ou encore conduire une réflexion sur l'élaboration d'un plan intercommunal de sauvegarde.

[39] La CCMG a été désignée par le préfet de la Haute-Corse par arrêté préfectoral du 4 mai 2015 pour élaborer cette SLGRI. Elle a été adoptée par délibération du 12 décembre 2018 puis approuvée le 27 décembre 2019 par le préfet.

La mise en œuvre opérationnelle d'une SLGRI est conditionnée à l'élaboration d'un PAPI de 3e génération. En tant que mode de déclinaison opérationnelle des SLGRI prévues pour les territoires à risque important d'inondation (TRI), les PAPI constituent l'un des principaux outils contractuels entre l'Etat et les collectivités territoriales pour mettre en œuvre la politique de prévention des inondations. La SLGRI prévoyait que le PAPI devait être finalisé en 2020. Or, ce n'est qu'en avril 2022, soit plus de trois ans après la SLGRI qu'une déclaration d'intention a été adressée au préfet permettant le démarrage d'un cycle de réunions avec la direction départementale des territoires (DDT) en octobre 2022. Deux PAPI doivent être réalisés, le premier concernant le territoire intercommunal (procédure classique) et le second prévoyant une démarche commune aux EPCI voisins qui nécessitera un temps de concertation plus long. Pour comparaison, la durée moyenne d'élaboration d'un PAPI d'intention[40] était de l'ordre de 20 mois sous le régime du cahier des charges des PAPI 2e génération[41].

Pour justifier ce retard notable, l'EPCI évoque les délais de rendu de l'étude de préfiguration relative à la compétence GEMAPI, qui auraient été en partie retardés par la crise sanitaire. La chambre constate néanmoins que le cahier des charges relatif au PAPI ne contraignait pas l'établissement à attendre les résultats de son étude interne pour effectuer sa déclaration d'intention ; un déclenchement plus précoce aurait d'ailleurs permis de bénéficier en amont d'un appui méthodologique des services de l'Etat. En outre, le retard de plus de quatre ans ne peut être imputé à la seule crise sanitaire, le cahier des clauses techniques particulières du marché relatif à l'étude prévoyant une durée totale de 11 mois maximum, l'arrêt de mission temporaire en raison de la crise sanitaire n'ayant duré que du 20 mars au 13 août 2020.

Malgré un démarrage en 2019, les phases 1 (diagnostic des enjeux du territoire) et 2 (définition des objectifs) de cette étude n'ont été achevées qu'en juin 2022. Elles ont permis d'effectuer un état des lieux, notamment au regard des documents existants (SDAGE, SAGE, SLGRI notamment) et de définir des orientations stratégiques sur le volet inondation ainsi que sur la gestion des milieux aquatiques[42]. La 3e phase de l'étude relative à l'élaboration d'un programme pluriannuel d'aménagement, de prévention des inondations et de gestion des milieux aquatiques a été présentée à l'EPCI le 17 mars 2023. Ne contenant pas les fiches actions attendues, en particulier concernant le volet milieux aquatiques, le rendu n'a pas été validé par l'EPCI. Au regard du non-respect de la durée d'exécution contractuelle et des « lacunes méthodologiques » constatées, le président de la CCMG a adressé, le 5 mai 2023, au cabinet d'étude, un courrier de résiliation unilatérale du marché pour motif d'intérêt général, un nouveau prestataire ayant vocation à finaliser ladite étude.

---

[40] Il existe deux types de PAPI ; le premier dit « d'intention » est destiné aux porteurs de projets qui ont l'intention d'élaborer un projet sans qu'il soit abouti en termes de gouvernance et de diagnostic de territoire, il a vocation à aboutir sur un PAPI dit « complet » qui décline plus précisément le plan d'actions à financer.

[41] C. BARTHOD, M-C. BONOZONNET, F. SCARBONCHI – Rapport CGEDD n° 012877-01, IGA n° 19053, « Evaluation du dispositif des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi) et de l'efficacité de sa mise en œuvre ».

[42] A titre d'exemple, plusieurs objectifs ont été retenus en matière d'inondation : favoriser ou freiner l'écoulement des crues (lutte contre les remblais des champs d'expansion de crue et zone humides, création de zones de rétention en amont des zones urbanisées...) ; lutter contre l'érosion des berges ; diminuer le risque d'apport et d'accumulation de bois morts ou des Cannes de Provence / en matière de gestion des milieux aquatiques : préserver la qualité écologique des zones humides (inventaire et classement) ou encore maintenir ou atteindre le bon état écologique des eaux et des milieux aquatiques.

Dans sa réponse à un extrait du rapport, le cabinet révoqué évoque des désaccords avec l'établissement concernant le champ d'investigation de l'étude, notamment sur les milieux aquatiques.

La chambre rappelle que l'achèvement de l'étude est fondamental en particulier pour élaborer le diagnostic et la stratégie relative à la gestion des milieux aquatiques qui fait toujours défaut à ce jour. Concernant le volet inondation, la chambre invite l'EPCI, au vu de la caractérisation de son territoire en TRI, à concentrer ses efforts sur l'élaboration des PAPI afin de mettre en œuvre au plus tôt, les opérations nécessaires à la prévention des inondations.

Enfin, au vu de ces risques, l'intercommunalité devra élaborer un plan intercommunal de sauvegarde, document d'organisation de la réponse opérationnelle à l'échelon intercommunal face aux situations de crise, au profit des communes impactées, avant le 26 novembre 2026[43]. Elle fait connaître son intention de l'élaborer courant 2024.

Recommandation n° 2. : Achever l'élaboration des programmes d'actions de prévention des inondations.

Dans sa réponse, le président de l'intercommunalité s'engage à accomplir les démarches nécessaires à la labellisation de ces programmes avant fin 2023.

2.2.2 Une mise en œuvre opérationnelle qui se fait attendre

Dans l'attente de l'élaboration des documents stratégiques, aucune opération d'aménagement ou d'entretien n'a été relevée sur la période 2018-2022. La chambre relève que l'EPCI a voté l'ouverture, en 2023, d'une dépense pluriannuelle relative à la GEMAPI (études et travaux) à hauteur de 2,76 M€ sur trois ans. Néanmoins, sur 0,76 M€ de crédits inscrits pour 2023, seulement 10 175 € avaient été engagés en juillet 2023 ce qui interroge sur la capacité de l'établissement à consommer l'enveloppe pour l'année en cours.

A ce jour, un seul projet d'investissement est à l'étude. Il concerne la résidence l'Umbrione, frappée à de multiples reprises par de violentes crues torrentielles du Golo, en particulier en 2016. Faisant suite à cet épisode, le préfet de la Haute-Corse a acquis à l'amiable les propriétés de la frange littorale du lotissement (tranche 1) en 2018 et demandé à l'EPCI d'étudier et mettre en œuvre un système de protection sur la tranche 2, par un courrier du 20 février 2019, et en l'absence de réponse, par deux relances du 21 mai et 19 novembre 2019. Particulièrement exposée, cette zone devait initialement faire l'objet d'un PAPI spécifique au bassin versant du Pietre Turchine. En lien avec les services de l'Etat, cette solution jugée incompatible au vu des délais d'élaboration du PAPI et au regard de l'exposition au risque de la zone, a été abandonnée ; cette opération a donc été prévue hors financement lié au PAPI.

[43] Conformément aux dispositions de la loi n° 2021 - 1520 du 25 novembre 2021, dite loi Matras.

Ainsi, une première étude hydraulique d'un montant de 19 200 € TTC a été lancée tardivement en octobre 2020. Les conclusions de mai 2021 ont conduit l'EPCI à opter pour la construction d'une digue de protection en lieu et place des bâtis de la tranche 1 ayant vocation à être détruits. Le projet pourrait s'élever à 655 000 € HT, montant pour lequel des demandes de financement ont été réalisées au titre du fonds vert. Malgré l'urgence de la situation, quatre ans après le courrier d'alerte du préfet, l'opération n'a pas encore démarré.

La clarification du rôle des ouvrages hydrauliques dans la protection des inondations

Le territoire intercommunal est doté de deux ouvrages hydrauliques à Lucciana appartenant à la CdC et d'un autre situé à Monte, appartenant au syndicat intercommunal Basse vallée du Golo. Selon l'étude réalisée par la CCMG, un quatrième ouvrage positionné à Vescovato (Communauté de communes Castagniccia Casinca) pourrait appartenir à l'Etat, à la CdC ou encore au Syndicat Basse vallée du Golo. Jamais déclarés en tant que « digues » de protection contre les inondations, ces ouvrages n'ont pas été transférés aux intercommunalités en même temps que la compétence GEMAPI.

Dans le cadre des études liées au plan de prévention du risque inondation en cours de révision, les services de l'Etat (DDT) ont étudié l'efficacité desdits ouvrages face au risque inondation, et les résultats diffèrent selon chaque ouvrage. Néanmoins, la question de leur existence juridique et de leur classification en digue n'a pas été abordée.

En l'absence de classement en système d'endiguement avant le 1er janvier 2023 en application de l'article R. 562-14 du code de l'environnement, lesdits ouvrages ont vocation à être « neutralisés », c'est-à-dire démantelés par leurs propriétaires.

Aussi, l'intercommunalité doit se rapprocher des services de l'Etat ainsi que des autres propriétaires des ouvrages afin d'anticiper les conséquences d'une telle neutralisation, en intégrant les impacts dans son diagnostic et son plan d'action relatif à la prévention des inondations.

2.2.3 L'étang de Biguglia, une gouvernance à clarifier

La gestion des milieux aquatiques de la réserve naturelle et du réseau hydrographique rattaché est assurée par convention passée avec la CdC (voir encadré).

L'exercice de la compétence GEMAPI au sein de la réserve naturelle de l'étang de Biguglia

L'étang de Biguglia est propriété de la CdC depuis sa création au 1er janvier 2018[44], cette dernière exerçant également le rôle de gestionnaire du site Natura 2000 en régie, contrairement aux autres réserves naturelles de Corse toutes gérées par une autre entité (Office de l'environnement, associations etc.). Elle assure également la gestion des parcelles détenues par le conservatoire du littoral sur les rives de l'étang.

Une convention de répartition des interventions dans le cadre des compétences Espaces Naturels Sensibles (ENS) et GEMAPI[45], approuvée par délibération communautaire du 4 décembre 2019, a été signée entre la CdC et la CCMG. Elle prévoit, conformément aux dispositions de la loi n 2017-1838 du 30 décembre 2017, la poursuite de la gestion des espaces naturels sensibles (incluant la gestion des milieux aquatiques) par la CdC dans le périmètre de la réserve naturelle de l'étang de Biguglia.

Elle indique également que la CdC assure l'entretien d'un réseau hydrographique constitué de canaux et de parties basses de cours d'eau s'étendant du Sud de Bastia à la Casinca, de même que la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides, ainsi que des formations boisées riveraines.

Il ressort de la convention que la CCMG n'exerce pas la compétence de gestion des milieux aquatiques sur le périmètre de la réserve et sur les cours d'eaux identifiés. En revanche, elle continue d'exercer le volet inondation, même sur ce territoire (article 2).

Le président de l'EPCI siège, par ailleurs, au comité consultatif de gestion de la réserve.

Le contrat d'étang de Biguglia (2015), qui est l'outil de mise en œuvre opérationnelle du SAGE, encadre l'action de la communauté de communes sur l'ensemble du périmètre concerné. En effet, les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec ses orientations.

Le suivi du contrat est effectué par la commission locale de l'eau (CLE)[46], l'instance de concertation chargée d'élaborer et de suivre le SAGE. Depuis 2018, cette dernière ne s'est réunie qu'à deux occasions (le 25 mars 2019 et le 20 janvier 2021) et aucun suivi des actions du SAGE n'a été effectué.

Par ailleurs, la nécessaire révision du document pour sa mise en compatibilité avec le SDAGE 2016-2021, et désormais 2022-2027, n'a pas été initiée. La Cour des comptes, dans un rapport récent[47], a observé une longue durée d'élaboration, en moyenne de neuf à dix ans, ce qui invite la commission à démarrer au plus tôt ce travail.

La CLE est une commission administrative qui ne dispose pas de personnalité juridique et de moyens propres ; elle ne peut pas, par exemple, être attributaire de subvention ou assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations.

---

[44] Il était auparavant géré par le conseil départemental de la Haute-Corse.
[45] Conformément à l'article L. 3232-1-1 du CGCT.
[46] Créée par arrêté préfectoral du 15 décembre 1995, elle compte depuis 2018, 35 membres.
[47] La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique, Cour des comptes, p. 61

Aussi, l'article R. 212-33 du code de l'environnement prévoit que la commission peut désigner une structure porteuse[48]. Initialement portée par le conseil départemental de la Haute-Corse, propriétaire de la réserve de l'étang de Biguglia, la CLE ne dispose néanmoins plus de structure porteuse depuis la création de la collectivité unique [49]. Cette absence de portage génère des difficultés dans le déroulement des études ou des réalisations prescrites par le SAGE[50].

La CCMG a proposé à la collectivité de Corse, sans obtenir de réponse, d'être désignée comme structure porteuse à différentes reprises[51]. Cette proposition est conforme avec le SDAGE 2016-2021 qui préconisait de privilégier les intercommunalités pour animer les démarches de planification locale[52], choix conforté par le transfert de compétence de la GEMAPI aux EPCI et réinscrit dans le SDAGE 2022-2027.

Or, la chambre relève qu'assurant la présidence de la CLE *via* son vice-président délégué à la compétence GEMAPI depuis le 20 janvier 2021, la CCMG aurait pu faire inscrire à l'ordre du jour[53] cette proposition afin de dégager rapidement une gouvernance et des moyens permettant de coordonner et mettre en œuvre le SAGE.

2.3 Des actions en matière d'érosion du littoral menées sans définition d'une stratégie d'ensemble

Au titre de l'article L. 211-7 5° du code de l'environnement, la compétence GEMAPI comprend la défense contre la mer et les inondations et à ce titre, l'établissement est compétent pour mener les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion et à la lutte contre les submersions marines, notamment par des techniques dites souples mobilisant les milieux naturels, ainsi que des techniques dites dures qui contribuent à fixer le trait de côte ou ralentir son évolution.

Au regard de sa compétence relative à la protection et à la mise en valeur du patrimoine, l'établissement peut concourir à la lutte contre l'érosion du littoral, même si la lutte contre l'érosion des sols demeure une compétence communale.

La SLGRI de l'établissement avait, dès 2018, inscrit dans les actions à mener, une étude sur l'érosion du littoral et sur la vulnérabilité de la zone littorale.

---

[48] Cette structure porteuse peut être une collectivité territoriale, un groupement de collectivités ou encore un établissement public territorial de bassin, syndicat mixte qui pourrait être créé pour l'aménagement et la gestion du sous-bassin hydrographique du SAGE.

[49] A sa création au 1er janvier 2018, la collectivité de Corse est devenue propriétaire de l'Etang et en tant qu'autorité qui approuve le SAGE, elle ne peut en effectuer l'élaboration et le suivi.

[50] Les difficultés liées à l'absence de structure porteuse sont soulignées, au niveau national, par la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2023, p. 495 et suivantes.

[51] Trois courriers ont été envoyés en ce sens : le 29 septembre 2021, le 26 août 2022 et le 2 décembre 2022.

[52] Disposition 4-01. Ce choix était par ailleurs cohérent avec le périmètre des SAGE, structurées autour d'EPCI suffisamment armés pour investir les moyens nécessaires (CAPA, CAB et CCMG).

[53] Conformément à la délibération de l'Assemblée de Corse du 16 décembre 2018 qui fixe l'organisation de la CLE.

Or, l'établissement a fait valoir au cours de l'instruction que l'étude sur la GEMAPI a volontairement exclu la question du trait de côte en raison des expertises spécifiques régionales évoquées *supra*. Même si la stratégie territoriale de gestion intégrée du trait de côte n'est pas encore arrêtée, les premiers éléments fournis dans le cadre du rapport de l'Assemblée de Corse relatif aux grandes orientations et à la méthodologie retenues permettent d'établir un premier diagnostic et préconisent de mener une réflexion à l'échelle inter-EPCI sur la plaine orientale.

Pourtant, la communauté de communes de Marana-Golo ne s'est pas dotée d'une cartographie précise des enjeux au regard de l'implantation de sa population et de ses activités économiques, ce qui lui aurait permis d'opérer des choix entre actions de lutte active dure (par exemple, digues, épis) ou souple du trait de côte (exemple, réensablement, récifs artificiels), surveillance ou accompagnement des évolutions naturelles ou encore recomposition spatiale et d'élaborer un plan d'actions[54] . Il est à noter qu'elle a, toutefois, émis l'intention d'y travailler dans le cadre du futur PAPI.

En l'absence d'une telle stratégie, la communauté de communes a mené des actions ponctuelles, guidées par l'urgence ou dépourvues de vision d'ensemble.

En effet, en 2021, le préfet de la Haute-Corse l'a enjoint de procéder à des travaux de stabilisation du trait de côte au lieu-dit Pineto à Lucciana. Initialement opposée à ces travaux car elle estimait qu'il s'agissait de protection de propriétés privées[55], la CCMG a finalement acté, par délibération du 31 mars 2021, la mise en place d'un dispositif de protection de type *big-bag*[56], d'un tapis d'affouillement et d'un réflecteur de houle devant faire l'objet d'un financement à hauteur de 80 % au titre de la DETR. Son coût total s'est élevé à 46 549 €.

Par ailleurs, au titre de sa compétence environnement, la CCMG est chargée du nettoyage des plages. Fruit d'une démarche partenariale, elle met en œuvre depuis 2018 un entretien raisonné de ses plages sur la base d'un cahier des charges élaboré par le conservatoire du littoral et la Direction départementale des territoires de Haute-Corse et d'un zonage défini par arrêté préfectoral du 16 avril 2018. L'EPCI, qui avait recours à un prestataire privé pour l'entretien des plages, a ainsi réinternalisé cette prestation en 2018 ; cette action a permis de réduire les coûts financiers tout en améliorant son impact sur l'environnement. En effet, le coût moyen annuel en régie entre 2019 et 2022 est de l'ordre de 35 500 € alors qu'en 2018, le coût de la prestation de service associée était de 95 553 €.

Combinée à des travaux de restauration et de protection du cordon dunaire effectué par le conservatoire du littoral sur les parcelles dont il a la maîtrise foncière, cette action permet de lutter contre l'érosion littorale et la submersion marine car un mauvais nettoyage des plages peut avoir pour effet leur aplatissement et la dégradation du pied de dune, ce qui diminue leurs rôles de remparts face à la mer.

L'intercommunalité répond sur ce point aux objectifs nationaux de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte 2017-2019, qui préconisait de préserver la dynamique des écosystèmes dunaires et leur rôle dans la prévention et la protection des risques littoraux.

---

[54] L'article L. 321-16 du code de l'environnement prévoit la faculté pour les EPCI d'élaborer une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC).

[55] En ce sens, CAA Toulouse, 21 février 2023, N° 21TL00405 : La Cour a rappelé qu'aucun texte n'imposait à l'État et aux collectivités territoriales d'assurer la protection des propriétés situées en bord de mer contre l'action naturelle des eaux.

[56] Volumineux sacs de sable.

La chambre relève que cette action partenariale a permis de mettre en place un dispositif simple et économiquement avantageux. Elle encourage l'EPCI à effectuer un travail de cartographie et à intégrer la question de l'érosion du littoral et du trait de côte dans sa stratégie intercommunale, par le biais du schéma de cohérence territoriale étudié ou d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte.

2.4 La défense de la forêt contre l'incendie, une priorité

La communauté de communes a fait le choix d'exercer la compétence « défense de la forêt contre l'incendie » (DFCI) dès sa création. La DFCI vise principalement à limiter le développement des incendies dans les massifs forestiers. Elle comprend notamment : la mise en place d'équipements dans chaque massif sensible pour le cloisonner, en faciliter la surveillance, permettre l'accès et la sécurité des secours et assurer la permanence de l'eau. La défense extérieure contre l'incendie est, quant à elle, restée une compétence communale. Cette dernière concerne l'ensemble des aménagements fixes susceptibles d'être employés pour alimenter en eau les moyens de lutte contre l'incendie, comme les poteaux ou bouches incendie. Les communes assurent le contrôle des obligations légales de débroussaillement.

La CCMG exerce ainsi cette compétence optionnelle, notamment au regard du plan local de protection contre les incendies (2016) qui couvre sept communes du territoire[57]. Trois ans après son adoption, en 2019, le conseil communautaire a acté, par délibération du 25 juin 2019, une première demande de financement pour l'équipement de six cuves à l'Office du Développement Agricole et Rural de la Corse et à l'Etat.

La phase 1 concernait la mise en place de quatre cuves de 30 m^3 sur les communes de Bigorno, Campitello, Scolca et Lucciana en 2021 et 2022 et la mise en place d'une citerne souple de 120 m^3 sur celle de Lento en 2022. Les nécessaires démarches foncières liées à l'autorisation des propriétaires des terrains et au respect des règles de délais légaux de publicité des services à établir expliquent le délai écoulé entre les demandes de financement et la réalisation des travaux. Ces opérations, d'un montant total de 131 551 € TTC, ont été financées à 90 % par l'Etat, dont 87 648 euros ont déjà été versés en 2022. La seconde phase doit consister en la mise en place de quatre cuves de 30 m^3 sur les communes de Lucciana, Campitello, Monte et Olmo pour un montant de 134 725 €[58], dont 7,7 % avaient été engagés en juillet 2023.

A date, 63 % de l'ensemble des travaux prévus par l'EPCI avaient donc été effectués ou engagés, le restant étant, selon l'ordonnateur, en cours de réalisation.

[57] Bigorno, Campitello, Lento, Monte, Olmo, Scolca, Vignale.
[58] Lors du débat d'orientation budgétaire 2022, ce programme avait été estimé à 257 161 € TTC.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'intercommunalité est particulièrement exposée à divers risques, enjeux et aléas naturels, avec notamment la présence d'un « territoire à risques importants d'inondations » ayant abouti à l'adoption d'une stratégie locale fin 2018.

Si elle joue pleinement son rôle en matière de défense de la forêt contre les incendies en ayant déjà effectué 63 % des travaux programmés, elle n'a pas suffisamment défini sa stratégie et sa déclinaison opérationnelle concernant la gestion des risques naturels.

En effet, malgré la prise de compétence GEMAPI au 1er janvier 2018, les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), pourtant prévus pour 2020, n'ont toujours pas été arrêtés. De même, les travaux de mise en protection de la zone de l'Umbrione demandée par le préfet de la Haute-Corse en 2019 accusent du retard. En matière d'érosion littorale, l'intercommunalité a mis en œuvre des actions ponctuelles sans qu'aucune stratégie globale ne soit définie.

En matière de gestion des milieux aquatiques, enfin, l'EPCI doit finaliser son diagnostic et son programme, en vue d'une action plus efficace et coordonnée. Il doit également œuvrer à la clarification de la gouvernance du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau, s'agissant de l'étang de Biguglia.

3 La fiabilité des comptes

La communauté de communes dispose d'un budget principal et de deux budgets annexes retraçant les services publics industriels et commerciaux (SPIC) de l'eau et de l'assainissement. La nomenclature applicable au budget principal est la M14 jusqu'au 31 décembre 2022, l'établissement ayant opté, par délibération du 28 mars 2022, pour un passage anticipé à la M57 pour l'exercice 2023. Celle applicable aux SPIC est la M4.

Le budget principal représente, en 2022, 65 % des recettes de fonctionnement globales, le budget de l'assainissement, 18 %, et celui de l'eau, 17 %.

3.1 Une information budgétaire et comptable insuffisante

3.1.1 Des documents d'information budgétaire et comptable manquant de fiabilité

L'examen des documents budgétaires et comptables montre une information produite insuffisante et non fiable, malgré quelques efforts d'amélioration.

D'abord, l'information sur l'activité de l'établissement est insuffisante. Ainsi, la publication des documents budgétaires n'est pas assurée sur son site internet et la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles n'est pas jointe au budget primitif et au compte administratif, en contravention avec les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT[59]. Le rapport annuel d'activité prévu à l'article L. 5211-39 du même code, qui doit être transmis, tous les ans, par le président aux maires de chaque commune membre aux fins de présentation au conseil municipal, fait également défaut.

Ensuite, en termes de fiabilité des informations données, la présentation d'une dimension prospective dans le rapport d'orientations budgétaires, prévue aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, n'existe que depuis 2021 et uniquement pour le budget principal alors, pourtant, que le budget annexe de l'assainissement est celui qui présente les projets d'investissement les plus importants[60]. En outre, les hypothèses qui y sont mentionnées comportent des erreurs ou ne sont pas étayées[61], ce qui traduit une prévision faussée ou tout le moins perfectible.

Le manque de fiabilité se retrouve dans les écritures comptables (cf. *infra*) et dans les documents annexés aux comptes administratifs et budgets, certains présentant une information erronée ou manquante. Ainsi, les annexes relatives aux emprunts, sur les trois budgets, divergent des écritures retracées dans le compte administratif et le compte de gestion. Les annexes B2.1 relatives aux autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) ne sont pas correctement renseignées. L'annexe B3 « état des recettes grevées d'une affectation spéciale » du budget principal ne mentionne pas la taxe GEMAPI et ne fait état de la taxe de séjour que depuis 2021. L'annexe C3.1 relative aux établissements de regroupement auxquels l'intercommunalité adhère ne fait mention du SYVADEC que depuis 2022 alors qu'il représente une charge importante pour le budget principal.

Dès lors, l'information à destination des élus et des citoyens doit être améliorée dans les meilleurs délais.

En réponse, le président s'engage sur la réalisation d'un audit budgétaire qui sera présenté aux conseillers communautaires, sur l'élargissement de la dimension prospective aux budgets annexes dans le DOB à compter de l'exercice 2024, ainsi que sur la confection d'un rapport annuel d'activité dont il assurera la diffusion.

3.1.2 Des carences dans les prévisions budgétaires en investissement

Le taux d'exécution mesure l'écart entre les prévisions et les réalisations des recettes et des dépenses réelles constatées aux comptes administratifs.

Si les taux d'exécution budgétaire sont satisfaisants en fonctionnement, ils sont insuffisants en investissement (cf. annexe n° 7).

---

[59] Il est rendu applicable aux EPCI par application de l'article L. 5211-3 du CGCT.
[60] Cf. infra.
[61] Ainsi, par exemple, dans le DOB 2023, les dotations aux amortissements et les quotes-parts des subventions transférables ne sont pas équivalentes en exploitation et en investissement et n'évoluent pas malgré les investissements prévus. La variation des dépenses de personnel et les équipements prévus au-delà de l'année considérée ne sont pas explicités.

Le taux moyen de réalisation pour les recettes d'investissement est inférieur à 50 % pour l'ensemble des budgets, excepté pour celui de l'assainissement, compte tenu de l'encaissement en 2018 et 2019 de deux emprunts pour 5 M€ chacun. En dépenses, le taux moyen de réalisation oscille entre 32 % et 48 % selon le budget considéré.

Il existe donc un fort décalage entre les prévisions et les réalisations qui traduit une surévaluation récurrente, portant atteinte à la fiabilité et la sincérité des budgets votés.

Ce constat est renforcé en distinguant, dans les dépenses, celles effectuées de celles qui font l'objet de restes à réaliser. En effet, ces derniers sont importants, représentant, en moyenne, entre 25 % et 40 % de l'ensemble.

Pourtant, la communauté de communes utilise, pour certaines opérations, et de manière croissante, le dispositif des AP/CP. Conçu comme une dérogation à la règle de l'annualité budgétaire, prévue par l'article L. 2311-3 du CGCT, ce mécanisme présente l'avantage de ne pas faire supporter sur un même exercice budgétaire l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice. Il doit avoir pour corollaire une diminution desdits restes à réaliser.

Mais il s'avère que ce dispositif n'est pas correctement utilisé. Les AP font l'objet d'une mauvaise évaluation des besoins et les CP d'un défaut de réalisation[62]. L'établissement s'est, certes, doté d'un règlement budgétaire et financier dans le cadre du passage à la M57 en 2023 mais il se borne à faire état des normes applicables, sans préciser les règles de procédures internes, comme la gestion des AP/CP.

La chambre invite donc l'intercommunalité à mettre en place les règles internes propres à une gestion fiable des AP/CP et à améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires.

3.2 Un suivi patrimonial défaillant

3.2.1 Des divergences importantes entre l'état de l'actif et l'inventaire comptable

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

---

[62] Ainsi, par exemple, sur le budget principal, l'AP créée par délibération du 6 avril 2022 pour l'octroi de fonds de concours aux communes membres à hauteur de 0,7 M€ prévoyait des crédits de paiement pour sa première année de mise en place de 0,35 M€, mais seulement 7 000 € ont été réalisés. L'AP créée par délibération du 5 avril 2023 pour la mobilité est de 1,6 M€ sans que ce montant soit étayé et le CP au titre de l'exercice 2023 s'élève à 1,1 M€ alors que la consommation des crédits en juillet 2023 est de 497 €. Concernant les AP créées sur le budget annexe de l'assainissement, certaines délibérations d'actualisation présentent des CP négatifs et des incohérences comme pour l'opération 104 dont le montant de l'AP a été révisé passant de 7,02 M€ à 22 890 € alors que les réalisations cumulées antérieurs sont indiquées à 1,75 M€.

Au 31 décembre 2022, l'inventaire comptable, établi en l'absence d'inventaire physique, et l'état de l'actif présentent, tous budgets confondus, un écart de 7,6 M€ pour la valeur brute des biens (131,14 M€ pour l'inventaire comptable et 138,75 M€ pour l'état de l'actif), plus marqué pour le budget assainissement (écart de 8,41 M€) (annexe n° 8).

Les écarts constatés se majorent concernant la valeur nette des biens, soit déduction faite des amortissements[63] réalisés. Ainsi, l'inventaire comptable et l'état de l'actif, tous budgets confondus, divergent de 14,18 M€, traduisant une comptabilisation erronée des amortissements (annexe n° 8).

Concernant les biens acquis depuis la création de l'établissement, la délibération du 19 juillet 2016[64] précise les durées d'amortissement retenues. Si ces dernières sont conformes aux préconisations des instructions budgétaires et comptables, l'EPCI a systématiquement choisi la durée la plus longue, qui ne correspond pas nécessairement à la durée de vie des biens considérés et obère donc sa capacité à opérer le renouvellement de ses actifs. En sus, l'établissement ne respecte pas toujours ses propres règles en appliquant des durées d'amortissement non conformes à celles figurant dans la délibération susmentionnée et en contrevenant ainsi à la permanence des méthodes.

Par ailleurs, les dépenses relatives aux immobilisations non terminées doivent être transitoirement enregistrées aux comptes d'immobilisations en cours (c/23). Lorsque celles-ci sont achevées, les montants sont virés aux comptes d'immobilisation définitifs (c/21). En l'espèce, seuls les exercices 2021 et 2022 du budget annexe de l'assainissement présentent des écritures comptables, ce qui traduit une utilisation généralisée de comptes définitifs en lieu et place des comptes temporaires. Cela pourrait conduire à déclencher des plans d'amortissement prématurément alors que les immobilisations concernées ne sont pas achevées.

La chambre recommande à l'établissement de poursuivre le travail engagé sur l'inventaire de ses biens et se rapprocher du comptable public afin de le faire coïncider avec l'état de l'actif, dans un contexte où des régularisations d'envergure doivent être réalisées.

3.2.2 Un patrimoine hérité du SIVOM et du SIVU devant être régularisé

L'actif de la communauté de communes comporte à ce jour :

- des immobilisations anciennes non amorties ;
- des immobilisations non inscrites sur le budget concerné ;
- des immobilisations à réformer ;

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

[64] La délibération du 12 décembre 2022 prévoit les durées d'amortissement applicables à compter du 1er janvier 2023 dans le cadre du passage à la M57. Elles sont plus détaillées et le changement de méthode consistant dans l'application du prorata temporis et de l'amortissement par composant selon les cas y est acté.

- des biens figurant au compte 217 relatif aux immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition pour un montant de 5,6 M€ alors que l'établissement affirme être propriétaire de l'ensemble de ses biens ;

- des immobilisations à rétrocéder aux communes, à la CAB, au SYVADEC.

A cela, s'ajoutent les biens figurant au compte 24 pour un montant de 7,35 M€, qui seraient relatifs à des immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition qui remontent à 2007 mais dont la CCMG ne connaît pas l'origine, ainsi que des problématiques en termes d'amortissements des biens et subventions subséquentes. Les premiers auraient été insuffisamment ou pas réalisés et les seconds supérieurs à ceux qu'ils auraient dû être[65].

L'EPCI a commencé un travail de fiabilisation de son actif, rendu complexe par des biens non identifiables dans l'état de l'actif. Concernant le budget principal, il a établi les voiries devant faire l'objet d'une rétrocession aux communes pour un montant de près de 12 M€, la CCMG n'ayant la compétence pour la création et l'aménagement de la voirie uniquement sur le cordon lagunaire. Pour le budget de l'eau, au 31 décembre 2021, 8,78 M€ d'installations techniques auraient été portés à tort sur ce budget en lieu et place du budget de l'assainissement, 4,81 M€ sur le budget principal en lieu et place du budget de l'eau, 0,14 M€ de dépenses de matériels spécifiques et 0,6 M€ de biens correspondant à des bâtiments sans justifications devraient faire l'objet d'une sortie d'actif. Enfin, 1,1 M€ correspondant au réseau d'eau et d'assainissement de la commune de Borgo ferait l'objet d'une double comptabilisation et 1,17 M€ de biens devrait retourner dans l'actif des communes qui ont quitté la CCMG.

Ces problématiques ont été évoquées lors d'une réunion avec la direction départementale des finances publiques (DDFIP) le 24 novembre 2022, mais aucune suite n'a été donnée à ce jour. Pourtant, ces lacunes doivent être régularisées dans les meilleurs délais compte tenu des conséquences potentielles sur la situation financière des différents budgets.

La nomenclature M57 prévoit les modalités de corrections d'erreurs sur exercices clos qui, sous réserve des opérations de recherche et de quantification à opérer, n'auraient pas d'impact sur le fonds de roulement du budget principal. Ce mécanisme implique toutefois que les comptes du passif à utiliser présentent un solde supérieur aux régularisations à opérer (28,7 M€ pour le compte 1068 et 8,6 M€ pour le compte 1022 au compte de gestion de 2022).

Pour les budgets SPIC, ce dispositif n'est pas prévu par la nomenclature comptable M4 et il a même été expressément exclu par l'avis du conseil de normalisation des comptes publics n° 2012-05 du 18 octobre 2012[66], qui précise que les corrections doivent être budgétaires eu égard aux règles d'équilibre d'exploitation spécifiques et à leur soumission potentielle à l'impôts sur les sociétés.

---

[65] A ce titre, par courrier du 29 septembre 2019, le préfet constate un défaut de reprise des subventions sur le budget principal, des reprises de subventions excessives pour un montant de 2,2 M€ sur le budget de l'assainissement conduisant à demander à la CCMG de ne plus amortir les subventions antérieures à 2019 jusqu'à régularisation, des régularisations à opérer sur les amortissement des biens antérieurs à 2017 pour un montant estimé à 10,9 M€ et des reprises de subventions excessives également sur le budget de l'eau.

[66] Relatif aux changements de méthodes comptables, changements d'estimations comptables et corrections d'erreurs dans les collectivités territoriales relevant des instructions budgétaires et comptables M14, M52, M61, M71, M831, M832, STIF.

La DDFIP envisage, pourtant, la possibilité d'autoriser exceptionnellement la CCMG à utiliser ce mécanisme, sans toutefois savoir si le solde du compte à mouvementer (17,5 M€ pour le budget de l'eau et 9,5 M€ pour celui de l'assainissement) est suffisant pour opérer les régularisations conséquentes, particulièrement sur le budget de l'assainissement.

La chambre recommande donc à l'établissement d'établir dans les meilleurs délais un état des lieux clair et précis des régularisations à opérer et de se rapprocher à nouveau des services de la DDFIP pour leur réalisation effective, tant l'ampleur du volume financier concerné, l'ancienneté de la situation, les conséquences potentielles sur la situation financière et la fiabilité de l'information justifiant une action rapide et coordonnée.

Rappel du droit n° 3 : Fiabiliser l'inventaire et le mettre en concordance avec l'état de l'actif, en lien avec le comptable public conformément aux dispositions des instructions comptables applicables et ce, afin d'opérer les régularisations nécessaires.

En réponse, le président indique avoir recruté un cabinet spécialisé pour la réalisation de l'inventaire physique et d'une procédure sur la gestion de l'actif. Il confirme la nécessité, évoquée par la chambre, de fiabiliser l'actif, ce qui implique de prendre l'attache du service de gestion comptable de Borgo et la DDFIP, ce qu'il s'engage à faire dès octobre 2023.

3.3 Le non-respect de l'autonomie des SPIC

Les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT posent le principe d'autonomie des budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) en précisant qu'ils doivent être équilibrés en recettes et en dépenses et que le budget principal ne peut supporter leurs charges.

En l'espèce, les rémunérations des personnels des trois budgets émargent sur le budget principal, les deux budgets annexes remboursant chaque année ces charges selon des modalités définies par les délibérations du 29 novembre 2013 et du 30 juin 2020, soit un prorata des effectifs physiques pour chaque budget. Si la délibération de 2020 avait vocation à rétablir un déséquilibre créé par l'évolution du tableau des effectifs[67], elle ne fait toutefois pas l'objet d'actualisation et ne répond pas à l'obligation posée aux articles du CGCT précités. Ainsi, sur la période de contrôle, le budget principal a financé indûment 1,6 M€ de dépenses de personnel pour le budget de l'eau et 2,13 M€ pour celui de l'assainissement.

[67] Par exemple, en 2018, le nombre d'agents affectés au budget assainissement et au budget de l'eau représentait respectivement 23 % et 24 % et non 12 % et 20 % comme mentionné dans la délibération.

Tableau n° 1 : Comparaison des charges de personnels réelles et de celles remboursées par les budgets annexes au budget principal (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Remboursement du budget de l'eau	703 271	711 899	899 190	954 770	1 045 517	4 314 647
Charges réelles	1 111 048	1 157 154	1 162 646	1 197 001	1 291 780	5 919 629
Écart	407 777	445 255	263 456	242 231	246 263	1 604 982
Remboursement du budget de l'assainissement	421 963	427 140	755 319	802 006	878 234	3 284 662
Charges réelles	993 325	1 055 736	1 053 491	1 123 489	1 187 927	5 413 968
Écart	571 362	628 596	298 172	321 483	309 693	2 129 306
Remboursement total des BA au BP	1 125 234	1 139 039	1 654 509	1 756 776	1 923 750	7 599 308
Total Charges réelles	2 104 373	2 212 890	2 216 137	2 320 490	2 479 707	11 333 598
Écart	979 139	1 073 851	561 628	563 714	555 957	3 734 290

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion et les données de l'établissement.

Concernant la redevance d'assainissement collectif, une partie de celle-ci émarge sur le budget de l'eau. En effet, lors des arrêtés de régie, la communauté de communes émet un titre commun pour les factures d'eau et d'assainissement, dont le produit est encaissé sur le budget de l'eau qui doit rembourser la partie correspondante au budget de l'assainissement. Or, ce n'est qu'à compter de l'exercice 2020 que cette opération est effectivement réalisée : 0,54 M€ en 2021 (au titre de l'exercice 2020) et 0,42 M€ en 2022 (au titre de l'exercice 2021). Si la situation est désormais régularisée, il demeure néanmoins, sur la période sous revue, une perte de 0,73 M€ pour le budget de l'assainissement.

Enfin, le budget annexe de l'assainissement a bénéficié d'une avance remboursable du budget principal[68] pour un montant de 1,19 M€. Au cours de l'instruction, l'ordonnateur a précisé que le budget principal avait « sur emprunté » en 2017 avec un prêt relais de 2,5 M€ et un prêt sur 30 ans du même montant. C'est dans ce cadre que l'avance au budget annexe a été consentie. Cette situation s'assimile à un transfert de prêt d'un budget vers un autre. Or, le tableau d'amortissement figurant dans ladite délibération ne prévoit qu'un remboursement du capital, faisant fi des intérêts pourtant acquittés par le budget principal.

La chambre demande, donc, à la communauté de communes de remédier, sans délai, à tout dispositif qui contrevient à l'autonomie des SPIC et qui constitue, de fait, une subvention irrégulière à leur égard.

Rappel du droit n° 4 : Respecter, sans délai, le principe d'équilibre des budgets SPIC en assurant le remboursement des charges de personnel réelles au budget principal en application des articles L. 2221-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

[68] Instituée par délibération du 2 juillet 2018.

En réponse, le président actuel s'engage à assurer le respect du principe d'équilibre des budgets SPIC par le remboursement effectif de leurs charges de personnel au budget principal, le recrutement à cette fin d'une cadre aux ressources humaines, et par la modification de la délibération versant une avance du budget principal au budget assainissement, en intégrant le remboursement des intérêts au budget principal en sus de celui du capital.

3.4 Le manque de fiabilité du résultat comptable

3.4.1 Le non-respect du principe d'indépendance des exercices

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice a vocation à assurer le respect du principe d'indépendance des exercices, en enregistrant en comptabilité les dépenses et recettes de fonctionnement de l'année concernée, alors que la facture n'est parvenue que l'année suivante.

L'EPCI effectue un rattachement nul des produits et un rattachement insuffisant des charges, même si une amélioration est constatée sur l'exercice 2022 (annexe n° 9). Seuls les intérêts courus non échus (ICNE) sont correctement comptabilisés.

Les dépenses et recettes à classer en fin d'exercice, qui recouvrent, d'une part, les recettes encaissées avant émission de titre ou n'ayant pu faire l'objet d'un rapprochement avec un titre émis et, d'autre part, les dépenses réalisées sans mandatement préalable, doivent être circonscrites et régularisées rapidement.

Or, l'établissement présente des montants en fin d'exercice souvent bien supérieurs au taux de 1 %, communément admis. Il atteint même 21,6 % pour le budget de l'eau en 2022. Il convient donc qu'il se rapproche du comptable public pour opérer les régularisations nécessaires et qu'un suivi soit mis en place.

En ne respectant pas le principe d'indépendance des exercices, l'établissement affecte le montant de son résultat comptable, ce qui nuit à sa fiabilité et à la transparence de l'information donnée. La chambre lui recommande de mettre en place les procédures internes propres à assurer le respect de cette obligation.

3.4.2 Une gestion du risque à améliorer

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

Aucune provision n'a été constituée sur l'ensemble des trois budgets. Pourtant, les nomenclatures budgétaires et comptables prévoient que des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur des comptes-épargne-temps (CET) par l'ensemble des personnels, ce qui n'a pas été réalisé en l'espèce, malgré la mise en place du CET dès 2013, élargie aux contractuels de droit public en 2022. Au 31 décembre 2022, le nombre de jours épargnés étant de 1 716, une provision de l'ordre de 0,35 M€[69] aurait dû être constituée. Par ailleurs, même si la collectivité a déclaré ne faire, à ce jour, l'objet d'aucun contentieux, la chambre rappelle qu'il est de bonne gestion de provisionner certaines charges afin d'anticiper les dépenses à venir. Or, en l'absence de processus d'identification formalisé et centralisé des risques et charges significatifs susceptibles de revêtir le caractère de provision, l'EPCI se prive de cette possibilité.

Concernant les dépréciations de créances, seul le budget annexe de l'eau, pour lequel les recettes non recouvrées atteignent, au 31 décembre 2022, plus de 96 % des recettes réelles de fonctionnement (3,61 M€ pour 3,73 M€ de RRF), a fait l'objet d'un provisionnement. En contravention avec l'article R. 2321-2 du CGCT[70], qui pose l'obligation de recourir à ce mécanisme « lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public », le budget principal et celui de l'assainissement[71] n'enregistrent aucune opération de ce type. Pourtant, les restes à recouvrer représentent 0,42 M€ pour le premier[72], dont 0,06 M€ antérieurs à 2019, et respectivement 0,35 M€ et 0,06 M€ pour le second. Le budget 2023 prévoit de telles provisions à hauteur de 0,02 M€ pour le seul budget de l'assainissement.

La provision pour dépréciation de créances du budget annexe de l'eau a été constituée par la délibération du 19 septembre 2018 pour un montant de 1,03 M€. Elle est étalée sur six exercices et établie à partir des restes à réaliser antérieurs à 2015. L'établissement n'a pas été en mesure de justifier la méthode de comptabilisation retenue et la provision n'a pas été ajustée annuellement, en contravention avec l'article précité. En sus, en se basant sur la prescription quadriennale prévue à l'article L. 1617-5 du CGCT, la provision constituée au 31 décembre 2022 est sous-estimée à hauteur de 0,4 M€. Dans le budget 2023, l'EPCI a intégré une prévision de 0,33 M€ de provisions à ce titre, dont 0,19 M€ au titre de la délibération ci-dessus visée et de 0,08 M€ pour créances éteintes et admission en non-valeur. En prenant en compte ces éléments et sur la base de la même prescription, la provision sera sous-évaluée de 0,26 M€ fin 2023. Par ailleurs, sur la période, l'EPCI a constaté 0,13 M€ de pertes sur créances irrécouvrables sans qu'aucune reprise de provision ne soit constatée.

L'ensemble de ces éléments traduit une constitution et un suivi insuffisants des provisions. La chambre recommande donc à l'établissement de procéder à l'évaluation des risques financiers, afin d'apprécier le montant des provisions à constituer ou réévaluer, et rappelle que dans le cadre du passage à la M57, le budget principal ne pourra plus faire l'objet d'étalement de provisions.

---

[69] Nombre de jours épargnés x 7 heures x 29,38 € (coût horaire moyen = salaires chargés des agents de l'EPCI / nombre d'ETPT en 2022 / 1607 heures annuelles travaillées)

[70] Il est rendu applicable aux EPCI par application de l'article R. 5211-13 du CGCT.

[71] Une perte sur créances irrécouvrables d'un montant de 42 892 € a été constatée en 2019, sans pouvoir être couvertes par les provisions non constituées.

[72] Déduction faite des titres émis en fin d'exercice 2022 pour le remboursement des charges de personnel des budgets annexes au budget principal.

Rappel du droit n° 5 : Constituer les provisions conformément à l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

En réponse, le président s'engage à réaliser une cartographie des risques sur la base de laquelle sera établi un plan d'actions et d'amélioration, et à constituer en 2024 des provisions relatives aux comptes-épargne-temps et celles relatives au risque généré par les emprunts dont les intérêts sont indexés sur le livret A.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information budgétaire de la communauté de communes de Marana-Golo est insuffisante et souffre d'un manque de fiabilité qui se caractérise par des données erronées et des prévisions d'investissement largement surévaluées.

Le suivi patrimonial est lacunaire et entraîne une méconnaissance par l'établissement de son actif qui, par ailleurs, n'est pas correctement valorisé compte tenu d'une comptabilisation défaillante des amortissements des biens et des subventions liées.

L'autonomie des SPIC n'est pas assurée, le budget principal subventionnant irrégulièrement les deux budgets annexes au travers d'un remboursement insuffisant des charges de personnel et le budget de l'assainissement n'ayant pas fait l'objet d'un remboursement des redevances assainissement encaissé par le budget de l'eau en 2018 et 2019.

Enfin, les résultats des budgets se trouvent altérés par le non-respect de l'indépendance des exercices et un provisionnement insuffisant.

L'EPCI doit donc opérer sans délai les régularisations subséquentes qui pourraient, concernant l'actif, avoir des répercussions sur la situation financière des budgets de l'eau et surtout de l'assainissement, le mécanisme des corrections d'erreurs applicables au budget principal ne l'étant pas aux SPIC.

4 L'ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière est présentée avec de nombreux retraitements afin, d'une part, de prendre en compte la situation réelle des différents budgets en respectant l'autonomie de chacun et, d'autre part, d'assurer un comparatif fiable sur l'évolution des comptes. Les principales données figurent dans l'annexe n° 10 et dans le paragraphe 3.3 *supra*.

4.1 Le budget principal : une situation financière satisfaisante mais marquée par un investissement limité et un exercice incomplet des compétences

4.1.1 Le dynamisme des produits de gestion porté principalement par la hausse de la fiscalité

Les produits de gestion augmentent de 28,5 % sur la période sous revue, passant de 10 M€ à 12,85 M€. La fiscalité locale nette en représente la part prépondérante (93 % en moyenne), suivie des ressources institutionnelles (3 % en moyenne) et des ressources d'exploitation (3 % en moyenne) (voir annexe n° 11).

Les ressources institutionnelles connaissent une évolution significative, passant de 0,1 M€ à 0,82 M€. Elles sont constituées majoritairement des compensations opérées par l'Etat suite aux différentes réformes intervenues en matière de fiscalité locale[73] et de la dotation d'intercommunalité. Nulle en début de période, cette dernière évolue pour atteindre le montant de 195 949 € en 2022, l'EPCI ayant bénéficié de la réforme de cette dotation, introduite par la loi de finances pour 2019.

Les ressources d'exploitation évoluent de 65,1 % entre 2018 et 2022, passant de 0,27 M€ à 0,44 M€. Elles sont composées à 98,7 % en moyenne des recettes de soutien incitatif au tri versées par le SYVADEC.

La fiscalité reversée est de 95 672 € en moyenne entre 2018 et 2022. Elle correspond à la différence entre le prélèvement et le versement du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC), qui a pour objet de réduire les inégalités de ressources et de charges au sein du bloc communal.

---

[73] La loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les pertes engendrées étant compensées pour les EPCI par le transfert à leurs profits d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).
La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 modifie les paramètres de calcul des bases foncières des locaux industriels, ce qui aboutit à la réduction de moitié des impôts fonciers (cotisation foncière des entreprises (CFE) et taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) payés par les entreprises au titre de ces locaux. Cette perte fait l'objet de compensations.

Les ressources fiscales (cf. annexe n° 12) propres, nettes des restitutions, sont à mettre en lien avec les compensations opérées par l'Etat au titre des réformes en la matière. Elles connaissent une croissance particulièrement dynamique entre 2018 et 2022, passant de 9,59 M€ à 12,09 M€, soit une augmentation de 26 %, principalement en lien avec les recettes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilés (TEOM), dont le taux a augmenté à deux reprises sur la période[74] (+ 34,1 %), les impôts locaux compensés nets des restitutions évoluant, quant à eux de 8,9 %[75].

Aussi, les proportions de TEOM et des taxes fiscales s'inversent sur la période, les premières devenant majoritaires (46 % en 2018 des ressources fiscales propres compensées et 53 % en 2022, les taxes fiscales respectivement 54 % et 26 %). Sur la même période, les ressources fiscales sur lesquelles l'EPCI dispose d'un pouvoir de taux diminuent significativement, passant de 100 % à 79 %.

Tableau n° 2 : Evolutions des ressources fiscales propres nettes des restitutions et incluant les compensations opérées par l'Etat

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution
Impôts locaux compensés nets des restitutions	5 175 984	5 477 990	5 702 442	5 369 069	5 637 909	8,9 %
Impôts locaux nets des restitutions	5 174 239	5 438 602	5 661 850	4 802 487	5 061 974	- 2,2 %
dont Taxes foncières et d'habitation et cotisation foncière des entreprises	5 182 737	5 267 122	5 523 760	2 932 387	3 104 024	- 40,1 %
dont Fraction de TVA	-	-	-	1 720 769	1 952 729	
Allocations compensatrices	1 745	39 388	40 592	566 582	575 935	32 904,9 %
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	4 416 533	4 881 771	5 254 748	5 677 885	6 400 270	44,9 %
dont TEOM	4 416 533	4 573 558	5 002 164	5 479 923	5 923 401	34,1 %
dont Taxes de séjour	-	308 213	252 584	189 172[76]	476 869	
+ Taxe GEMAPI	-	-	-	-	50 216	
= Ressources fiscales propres compensées nettes des restitutions	9 592 517	10 359 761	10 957 190	11 046 954	12 088 395	26,0 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et après retraitements d'erreurs d'imputation comptable.

[74] 6 % en 2020 et 8 % en 2021 sur le seul secteur urbain.
[75] Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties augmente de 9 % en 2020.
[76] Selon la communauté de communes, la facturation du second semestre 2021 a été réalisée sur l'exercice 2022.

L'intercommunalité présente des taux de fiscalité locale élevés :

- les taux de TEOM sont de 19,75 % pour le secteur urbain et 10,40 % pour le secteur rural, ce qui la place en troisième position pour la Corse et très largement au-dessus de la moyenne nationale, qui s'établit, en 2021, à 12,27 % pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle de 15 000 à 30 000 habitants[77]. Le produit par habitant est ainsi respectivement de 229,57 € pour la CCMG et de 75,2 € au plan national ;

- le taux de la taxe d'habitation est de 8,43 %, pour une moyenne nationale de 4,78 % ;

- le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est de 20,17 %, pour une moyenne nationale de 13,03 % ;

- le taux de la cotisation foncière des entreprises est de 9,34 %, pour une moyenne nationale de 7,72 %.

Concernant la taxe foncière sur les propriétés bâties, si le taux (6,02 %) est moindre que la moyenne nationale (6,45 %), le produit par habitant lui est supérieur : 74 €/habitant en 2021 contre 67,4 €[78].

Les marges de manœuvre fiscales de l'EPCI en termes de taux sont donc fortement limitées.

Par ailleurs, sur la période, la CCMG a créé trois nouvelles taxes.

La taxe d'aménagement, au taux de 1 %, a été instituée par délibération du 12 décembre 2022. Le partage de tout ou partie de cette taxe avait été rendu obligatoire par la loi de finances pour 2022 mais a retrouvé un caractère facultatif par la loi de finances rectificative du 1er décembre 2022. La CCMG ayant délibéré après cette date avec délibérations concordantes des communes de Vignale, d'Olmo et de Biguglia, ladite délibération demeure applicable au titre du reversement facultatif pour les trois communes susmentionnées. L'établissement a toutefois fait part de son intention de la retirer.

Suite à la création de l'office intercommunal du tourisme associatif, la CCMG a institué, par délibération du 9 avril 2018, une taxe de séjour forfaitaire pour la période du 16 mai au 15 octobre 2019. Elle est établie au réel et sur l'ensemble de l'année à compter de 2021, par délibération du 30 juin 2020.

L'affectation spéciale du produit de cette taxe aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique est traduite dans l'article L. 2333-27 du CGCT. Or, l'EPCI n'est pas en mesure de justifier de son utilisation sur tous les exercices. S'il verse annuellement une subvention à l'office de tourisme, le reliquat pour les années 2019 et 2022, après prise en compte des autres dépenses réalisées, n'est pas explicité (cf. annexe n° 13). Toutefois, l'écart entre les recettes de la taxe de séjour et l'utilisation qui en est faite sur la période est de 0,05 M€, soit un montant probablement inférieur au reversement de la taxe additionnelle à la CdC qui n'a pas été opéré sur les exercices 2020 à 2022. La collectivité doit toutefois veiller au respect de l'affectation spéciale de ladite taxe, notamment au regard du montant non justifié de 2022, plus important, qui s'élève à 0,13 M€.

---

[77] Source : guide statistique de la fiscalité locale directe 2021. La moyenne s'établit à 9,43 % pour l'ensemble des groupements à fiscalité propres de 15 000 à 30 000 habitants.

[78] 3,78 % et 34 €/habitant pour l'ensemble des groupements à fiscalité propre de 15 000 à 30 000 habitants.

Afin d'assurer le financement de la compétence GEMAPI, la taxe afférente a été instaurée par délibération du 29 septembre 2021. Il s'agit également d'une taxe affectée aux dépenses prévisionnelles d'investissement et de fonctionnement de la compétence. Elle se définit par un produit attendu dont le montant par habitant est plafonné par la loi à 40 €. Pour 2022, par délibération du 28 mars, l'EPCI a fixé son produit à 50 186 €, soit 2,07 € par habitant, pour une dépense prévisionnelle chiffrée à 176 675 €. Or, les dépenses n'ont été que de 250 €[79].

Par délibération du 28 mars 2023, la CCMG a décidé de reconduire à l'identique le montant attendu de la taxe pour des dépenses prévisionnelles hors subventions de 170 400 €, le DOB 2023 précisant que le reliquat du produit de 2022 était reporté en 2023. La chambre recommande d'établir un plan pluriannuel réaliste et d'intégrer le salaire des agents en charge de la GEMAPI pour éviter des reports inutiles sur les exercices suivants.

En conclusion, l'EPCI dispose de taux de fiscalité élevés qui lui laissent peu de marges de manœuvre. Il doit opérer un meilleur suivi de ses recettes, en termes de fiabilité des écritures et de respect de leur affectation spéciale.

4.1.2 Des charges de gestion en forte progression

Les charges de gestion augmentent de 34 % en cinq ans. Dans le total des dépenses, en 2022, la part prépondérante revient aux « autres charges de gestion » (47,7 % contre 37,7 % en 2018) ; viennent ensuite celles à caractère général (33 % contre 43,5 %), les dépenses de personnel (16,4 % contre 18,1 %) et les subventions de fonctionnement (2,9 % contre 0,7 %).

Tableau n° 3 : Evolution des charges de gestion 2018-2022 (€)

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution
Charges à caractère général	3 352 566	2 913 524	3 096 119	3 010 729	3 409 095	1,7 %
+ Charges de personnel	1 393 441[80]	1 312 363	1 361 749	1 367 377	1 691 676	21,4 %
+ Subventions de fonctionnement	57 000	186 830	299 840	250 000	300 000	426,3 %
+ Autres charges de gestion	2 903 309	2 750 225	3 685 094	4 809 516	4 927 403	69,7 %
= Charges de gestion	**7 706 316**	**7 162 942**	**8 442 803**	**9 437 621**	**10 328 175**	**34,0 %**

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

[79] Selon la communauté de communes, 7 650 € de frais d'études pour la GEMAPI ont été dépensés sur l'exercice 2022 et elle a perçu une subvention de 7 400 € à ce titre.

[80] Afin de permettre les comparaisons par exercice, ce montant a été retraité d'une somme de 706 673 € correspondant au rattachement de recettes pour le remboursement des charges de personnel du budget annexe de l'eau vers le budget principal pour l'exercice 2017. Ce titre avait par ailleurs déjà été passé sur l'exercice 2017 et a fait l'objet d'une annulation sur au compte 673 sur l'exercice 2018.

Les « autres charges de gestion » sont très majoritairement composées des cotisations versées au SYVADEC pour le transport et le traitement des déchets, qui croissent de 74,1 % sur la période. Leur montant est établi par un coût appliqué à la tonne de déchets résiduels traités et augmente fortement (260 €/tonne en 2018[81] à 391 €/tonne en 2022).

Ainsi, le coût complet pour la CCMG passe de 303 €/tonne en 2019 à 547 €/tonne en 2022 et le coût aidé, prenant en compte les soutiens incitatifs au tri reversés, de 248,68 €/tonne à 541 €/tonne[82], et ce malgré une baisse des tonnages des déchets de 7,68 % entre 2019 et 2022[83].

Les subventions de fonctionnement concernent uniquement celles accordées à l'office intercommunal de tourisme. En ce domaine, l'EPCI ne respecte pas les conditions posées à l'octroi des subventions d'un montant supérieur à 23 000 €, dès lors que les conventions d'objectifs et de moyens signées entre les deux structures le 8 août 2018 et le 11 avril 2022 ne définissent pas le montant alloué, mais seulement un minimum, en méconnaissance l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour son application. La CCMG n'assure pas non plus la publication de ces informations sur son site internet, contrairement à ce que prévoit le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention. La chambre demande à l'établissement de se mettre en conformité avec la règlementation.

Les charges à caractère général présentent une hausse contenue à 1,7 %. Etablies à 124 € par habitant en 2022, elles sont toutefois nettement supérieures à celles des communautés de communes de 15 000 à 30 000 habitants (87 €/habitant en 2021)[84], 76 % en moyenne étant consacrés à l'exercice de la compétence déchets[85].

---

[81] Incluant la cotisation recyclerie qui a été transférée au SYVADEC en août 2018.

[82] Selon les données de ComptaCoût, outil développé par l'ADEME - Agence de transition écologique qui vise, non seulement à répondre à l'obligation réglementaire de mise en place d'une comptabilité analytique, mais aussi à permettre aux collectivités de concevoir, conduire et réguler leur politique de gestion des déchets en particulier par la connaissance et la maîtrise des coûts. Elle permet également une comparaison d'une année sur l'autre et entre collectivités sur le même champ de compétences. ComptaCoût n'est rempli par la collectivité qu'à compter de l'exercice 2019.

[83] Selon le site de l'Observatoire des déchets en Corse, le montant total des déchets s'élevait à 18 525 tonnes en 2019 et à 17 102 tonnes en 2022.

[84] Les finances des groupements à fiscalité propres en 2021, Direction générale des collectivités locales (DGCL).

[85] Données issues de la fonction 812 retraçant les dépenses et les recettes liées à la compétence déchets et présentée dans les comptes administratifs.

Les dépenses de personnel brutes augmentent de 17,1 %, passant de 3,65 M€ à 4,27 M€, en lien avec l'évolution des effectifs (+ 14 équivalents temps plein[86] au 31 décembre de chaque année), l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT)[87] et les mesures nationales[88]. L'augmentation du personnel porte exclusivement sur les non titulaires et s'explique, d'une part, par le renforcement des services relatifs aux compétences eau, déchets et assainissement et la création des postes de responsable d'exploitation pour l'assainissement et de directeur de la régie et, d'autre part, par l'adjonction de nouvelles compétences (un chef de projet « contrat de relance et de transition écologique » et un chargé de mission pour le projet alimentaire de territoire).

Les charges de personnel nettes des remboursements augmentent de 21,4 %.

En conclusion, tout personnel confondu, si, en 2022, le ratio des dépenses de personnel sur les dépenses réelles de fonctionnement, prévu à l'article R. 2313-1 du CGCT, est de 32,3 % (31,9 % en 2021), soit un taux moindre que celui des communautés de communes comparables (36,4 % en 2021), le ratio de rigidité des charges structurelles[89], qui intègre notamment les cotisations versées au SYVADEC, atteint quant à lui 55,2 % en 2022, dépassant le seuil d'alerte de 55 % communément admis. Il traduit des marges de manœuvre limitées.

4.1.3 Une capacité d'auto-financement satisfaisante à exercice de compétences constant

La capacité d'auto-financement (CAF) brute correspond à l'excédent brut d'exploitation (EBE), constitué par la différence entre les produits et les charges de gestion, augmentée du résultat financier et des opérations exceptionnelles. L'EBE de la communauté de communes croît de 10,1 %[90] et la CAF brute de 16,1 %, pour atteindre 2,48 M€ en 2022.

La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des remboursements de dettes en capital, mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette. Elle passe de 1,83 M€ en 2018 à 2,17 M€ en 2022 (+ 18,4 %). Son faible niveau en 2020 s'explique par le remboursement d'un prêt relais à hauteur de 2,5 M€.

---

[86] Effectifs à une date donnée (31 décembre) corrigés de leur quotité de travail.

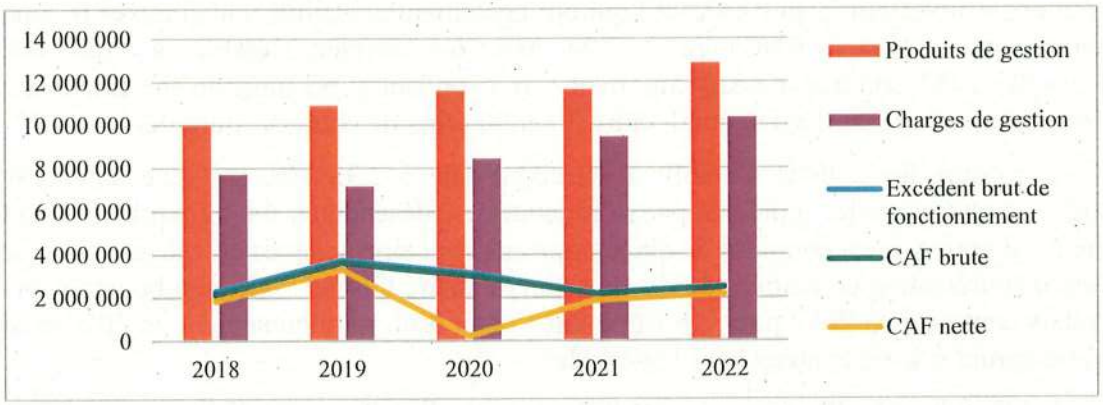
[87] Le Glissement-vieillesse-technicité (GVT) correspond à l'augmentation annuelle de la masse salariale découlant du déroulement de carrière (avancements, promotions…) et de l'ancienneté croissante des agents.

[88] Par exemple : majoration du point d'indice par application du décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers.

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

[90] Les charges exceptionnelles sont diminuées de 706 673 € pour tenir compte de l'annulation du titre réalisé pour le remboursement des charges de personnel du budget annexe de l'eau pour l'exercice 2017. Ce changement est neutre au regard du retraitement réalisé sur les charges de personnel, mais permet de visualiser des dépenses de personnel fiables.

Graphique n° 2 : Evolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la CAF retraités (en €)



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

L'exercice 2019 est, quant à lui, marqué par le dynamisme des recettes (+ 9%) notamment les bases de la TEOM et la création de la taxe de séjour, ainsi qu'une baisse des charges (- 7 %). A compter de l'exercice 2020, l'augmentation importante des charges du SYVADEC influe sur les résultats.

La CAF brute représente 19,3 % des produits de gestion en 2022, ce qui situe l'EPCI au-dessus du niveau attendu communément admis de 15 %. La chambre constate, toutefois, que l'exercice effectif, qu'elle appelle de ses vœux, de l'ensemble des missions dévolues à l'établissement aura pour corollaire des dépenses supplémentaires sans recettes certaines et/ou pérennes et l'invite à être vigilant sur la nécessaire maîtrise de ses charges actuelles et futures, dans un contexte où ces dernières évoluent plus rapidement que les produits.

4.1.4 Un faible niveau d'investissement

Sur l'ensemble de la période, les dépenses d'équipement se sont élevées à 2,9 M€, soit une moyenne annuelle de 0,6 M€, auxquelles s'ajoute l'avance de 1,2 M€ versée au budget de l'assainissement en 2018 (cf. *supra*). Ces dépenses ont majoritairement concerné la voirie pour 1,63 M€ et les déchets pour 0,9 M€.

L'effort d'équipement de la communauté de communes est faible, de 15,16 €/habitant en 2022 (27,23 € en 2021) pour une moyenne de 57 €/habitant en 2021 pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle de 15 000 à 30 000 habitants[91].

[91] Les finances des groupements à fiscalité propre en 2021, Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Le financement des investissements est assuré par la CAF nette (5,58 M€ sans retraitement[92]), le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (0,71 M€) et des subventions d'investissement (0,57 M€) qui ont également contribué à augmenter le fonds de roulement net global (FRNG) pour 2,96 M€. Ce dernier s'établit à 8,48 M€ au 31 décembre 2022, soit à un niveau important correspondant à 283 jours de charges courantes, bien supérieur au niveau attendu établi entre 30 et 90 jours de charges courantes.

L'encours de la dette s'établit à la même date à 2,33 M€, soit une solvabilité de l'établissement favorable, appréciée par sa capacité à se désendetter à long terme avec la CAF établie à 1,3 année. Il est composé de deux emprunts bancaires, classés en catégorie 1A, soit la meilleure appréciation en matière de risque selon la charte Gissler [93]. Le remboursement d'un prêt relais contracté en 2017 pour 2,5 M€ a fait l'objet d'un remboursement en 2020 et aucun nouvel emprunt n'a été contracté sur la période.

L'EPCI dispose d'indicateurs satisfaisants (taux d'endettement, FRNG, trésorerie) mais qui reflètent un investissement faible, en lien avec une stratégie et une programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) qui font défaut, alors même que les besoins en équipements sont importants : construction d'une digue de protection contre les inondations et d'un centre technique communautaire, réfection de la voie du cordon lagunaire, renouvellement des biens liés à leur taux élevé de vétusté...

4.1.5 La prospective financière

L'analyse financière prospective réalisée par la chambre a été construite à partir des éléments financiers et factuels identifiés au cours de l'instruction. Sous réserve des décisions politiques à venir et de la conjoncture économique et internationale, ces éléments ont été étudiés et validés avec l'ordonnateur, en tenant compte de ses propres objectifs : ne pas mobiliser d'emprunts supplémentaires, ne pas utiliser le levier fiscal et renforcer les moyens dédiés à certaines compétences.

4.1.5.1 Une prospective mettant en évidence la nécessité d'élaborer une programmation des investissements

La communauté de communes a réalisé plusieurs études prospectives, certaines accompagnées par un cabinet conseil. Les résultats se trouvent nettement éloignés des prévisions, avec un écart selon les années de 28 % à 86 % pour la CAF brute et de 56 % à 375 % pour les dépenses d'équipement, en lien avec le sous-investissement réalisé par l'établissement.

La présente prospective a été établie pour la période de 2023 à 2025, à partir d'hypothèses partagées avec l'ordonnateur et présentées en annexe n° 14.

---

[92] Elle aurait été de 9,39 M€ avec une correcte comptabilisation des écritures.

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

Tableau n° 4 : Eléments de prospective financière 2023-2025 (en M€)

	2023	2024	2025
Produits de gestion	13 837	14 242	14 621
Charges de gestion	11 737	12 002	12 384
EBE	2 100	2 240	2 237
CAF brute	2 069	2 220	2 207
CAF nette	1 754	1 903	2 088
FCTVA	59	185	510
Subventions d'investissement	777	933	1 152
Participation financière	1 460	- 90	- 90
Capacité d'investissement	**1 130**	**3 111**	**3 839**

Source : chambre régionale des comptes à partir des hypothèses figurant en annexe n° 14.

Au regard de ces hypothèses et en application d'une correcte comptabilisation des remboursements des charges de personnels des budgets annexes au budget principal, la CAF brute, à horizon 2025, se situerait à un niveau de l'ordre de 2,2 M€, représentant 15,1 % des produits de gestion contre 14,5 % en 2022.

Cette situation favorable permettrait à l'intercommunalité de disposer d'un financement propre disponible intégrant le FCTVA et un taux de subventionnement de 30 % lui permettant de pouvoir investir 8,08 M€ sur cette période de trois ans.

L'établissement pourrait, en sus, user de la faculté de mobiliser son fonds de roulement net global, qui se situe au 31 décembre 2022 à un niveau élevé (8,48 M€) sous réserve des régularisations de l'actif à opérer (cf. *supra*). En considérant la nécessité de conserver un FRNG représentant entre 30 et 90 jours de charges courantes, ce sont entre 5,7 M€ et 7,5 M€ qui pourraient s'ajouter à la capacité d'investissement.

Celle-ci s'établirait, donc, sur la période entre 13,78 M€ et 15,58 M€. Ainsi, la chambre constate que si les prévisions contenues dans le DOB 2023 s'avèrent irréalistes, car prévoyant, pour le seul exercice 2023, des dépenses d'équipement de 8,9 M€ auxquelles s'ajoute une avance financière de 1,5 M€ au budget assainissement, elles pourraient être réalisables entre 2023 et 2025. Toutefois, seuls sont intégrés, dans lesdites prévisions, des équipements nouveaux, sans que ne soit projeté le renouvellement des biens disposant d'un état de vétusté important, le rythme de renouvellement des immobilisations s'établissant en 2022 à 155,7 années. Enfin, au regard d'une capacité de désendettement favorable, le recours à l'emprunt constitue une marge de manœuvre possible, en fonction du contenu du futur PPI.

La chambre invite donc la CCMG à élaborer un plan pluriannuel d'investissement tenant compte tant des besoins en renouvellement des immobilisations que des projets nouveaux, afin d'établir une stratégie financière en cohérence avec son futur projet de territoire.

Recommandation n° 3. : Elaborer un plan pluriannuel d'investissement.

En réponse, le président s'engage à réaliser un audit budgétaire, puis un plan pluriannuel d'investissement basé sur une stratégie financière cohérente et des outils d'évaluation adaptés.

4.1.5.2 Des perspectives d'optimisation

4.1.5.2.1 L'amélioration du pilotage financier

Les nombreuses problématiques en matière de fiabilité des comptes et l'absence de permanence des méthodes dans les écritures comptables nuisent au pilotage de la fonction finances et rendent complexe la définition d'une stratégie pluriannuelle, pourtant indispensable pour assurer les missions et les projets de la communauté de communes.

A ce titre, celle-ci doit, sans délai, remédier aux irrégularités qui affectent le résultat comptable et l'autonomie des SPIC. Elle doit également poursuivre et finaliser le travail amorcé sur les problématiques des biens, des subventions et des amortissements qui faussent le haut du bilan et ne permettent pas de disposer d'une vision patrimoniale fidèle.

La mise en place de procédures écrites (notamment passations de fin d'exercice, gestion des AP/CP, constitution des provisions) et de dispositifs de contrôle interne, totalement absents à ce jour, est également gage de fiabilisation et d'optimisation.

L'amélioration du pilotage de la fonction finances est un préalable indispensable et la chambre invite l'établissement à en faire une priorité.

Le président, en réponse, s'engage sur la finalisation des travaux de fiabilisation, de transparence des comptes financiers et budgétaires et d'analyse financière en 2024. Pour ce faire, il indique sa volonté d'acquérir un logiciel adapté et de recruter un agent de catégorie A en charge des moyens généraux.

4.1.5.2.2 L'optimisation de la gestion des déchets

La gestion des déchets est coûteuse pour l'intercommunalité. En 2022, le coût aidé hors taxes de gestion des déchets, c'est-à-dire celui restant à sa charge, s'élevait à 313,69 €/habitant, soit un montant supérieur à la moyenne régionale (268 €/habitant) et surtout à celle nationale (98 € HT/habitant)[94].

Au-delà des coûts, les performances du service montrent qu'en 2022, l'effort de tri reste insuffisant (33 %) et le taux d'enfouissement trop important (67 %) (cf. annexe n° 15).

[94] Référentiel des coûts du service public de gestion des déchets en France métropolitaine, données 2018, ADEME-agence de transition écologique, édition juillet 2021. Le coût aidé HT par habitant de 2018 pour la CCMG n'est pas connu, la matrice des coûts n'étant remplie qu'à compter de l'exercice 2019 (225,93 €/habitant).

La gestion des déchets ménagers, soumise à de nombreux objectifs réglementaires[95], représente près des trois quarts[96] des dépenses de fonctionnement de l'établissement en 2022 et 42% des recettes totales (*via* la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et le soutien au tri). C'est pourquoi une étude d'optimisation des déchets a été lancée par la CCMG le 25 janvier 2023. Les pistes d'amélioration identifiées par le Syvadec et le premier diagnostic fourni par le cabinet d'études mettent en évidence de nombreuses marges de manœuvre.

L'optimisation de la compétence déchets doit passer par la fiabilisation des données de pilotage de la fonction 812 de la comptabilité (comptabilisation des recettes et des dépenses pour la seule compétence déchets et figurant dans les comptes administratifs) mais également de la matrice Comptacoût, qui doit permettre d'élaborer des rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) conformes aux prescriptions du CGCT et susceptibles d'informer de manière sincère les citoyens et élus, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Elle nécessite également l'adoption d'une stratégie qui passe par l'indispensable élaboration du programme local de prévention des déchets, obligatoire depuis le 1er janvier 2012, et du règlement de collecte.

L'organisation doit être réinterrogée, les premiers éléments transmis conduisant à un état de lieux montrant un manque d'optimisation des tournées avec des taux de remplissage faible des bacs collectés et une fréquence de collecte trop élevée, ainsi qu'un temps de travail non exploité en saison basse notamment, dans un contexte où près d'un quart des dépenses de fonctionnement de 2022 de la compétence (8,4 M€) sont consacrées au financement de prestataires privés pour la réalisation de la collecte de déchets.

L'étude vise également à préfigurer la mise en place de la redevance spéciale, qui permettrait de couvrir l'intégralité du coût du service rendu aux professionnels, nombreux sur le territoire intercommunal. Pour ceux produisant entre 750 et 3000 litres de déchets par an, elle pourrait s'élever jusqu'à 0,29 M€ par an, selon le scénario défini. La chambre recommande son adoption.

Recommandation n° 4. : Mettre en place la redevance spéciale « déchets » à destination des professionnels à compter de 2024.

Le président confirme, en réponse, son intention de la mettre en place.

La chambre encourage l'établissement dans la définition d'une stratégie en termes de gestion des déchets, au vu notamment des recommandations issues de l'étude.

[95] La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) et la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) et les articles L. 541-1 et suivants du Code de l'environnement.

[96] Calcul = total de la fonction 812 + charges de personnel liées aux déchets / total des dépenses de fonctionnement – charges de personnel dédiées aux budgets annexes – dotations aux amortissements (non ventilées sur la fonction 812).

4.1.5.3 Une fiscalité à mettre au service des projets de l'intercommunalité

L'intercommunalité a fait le choix de la fiscalité additionnelle, ce qui l'amène à percevoir des parts additionnelles sur les taxes ménages dont elle fixe les taux. En 2021, 177 communautés de communes représentant 2,7 M d'habitants ont opté pour ce régime, contre 818 représentant 19,3 M d'habitants qui ont fait le choix de la fiscalité professionnelle unique, cette dernière permettant de percevoir d'office tous les impôts économiques. Le changement de régime fiscal est compensé par un mécanisme d'attribution de compensation dont le montant est évalué par une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges, avant d'être approuvé par les organes délibérants des communes membres. Le dynamisme des entreprises présentes sur le territoire, conjugué au développement de l'exercice des compétences et à une meilleure intégration communautaire basée sur un pacte fiscal, pourrait justifier une étude, par la CCMG, de l'intérêt de ce changement de fiscalité.

La taxe GEMAPI (2,07 €/habitant), qui demeure à un niveau bien inférieur au montant moyen national de 7,5 €/habitant et au montant maximal de 40 €/habitant, pourrait fait l'objet d'adaptation en fonction des projets menés par l'intercommunalité.

Enfin, l'exercice de la compétence mobilité pourrait se heurter à une problématique de financement. L'EPCI serait alors contraint d'instaurer le versement mobilité prévu aux articles L. 2333-64 et suivants du CGCT. L'étude en cours dans le cadre de l'élaboration du plan de mobilité simplifié devra veiller à dimensionner le service au regard des besoins mais également des coûts attendus et des recettes prévisionnelles, afin de ne pas obérer les finances intercommunales.

4.2 Un budget de l'assainissement affecté par un lourd programme d'investissements

4.2.1 Des performances financières laissant peu de marges de manœuvre

Les ressources d'exploitation[97] augmentent de 17,5 %, passant de 3,43 M€ à 4,03 M€. Plus de 99 % d'entre elles sont composées de la redevance d'assainissement collectif et, dans une moindre mesure, de la participation au financement de l'assainissement collectif (PFAC) due pour tout raccordement au réseau des eaux usées. La hausse s'explique par l'évolution du volume facturé (+ 7,3 % entre 2018 et 2022[98]) et des tarifs de la redevance en 2020 (+ 5 %) et de la PFAC en 2018 et 2020.

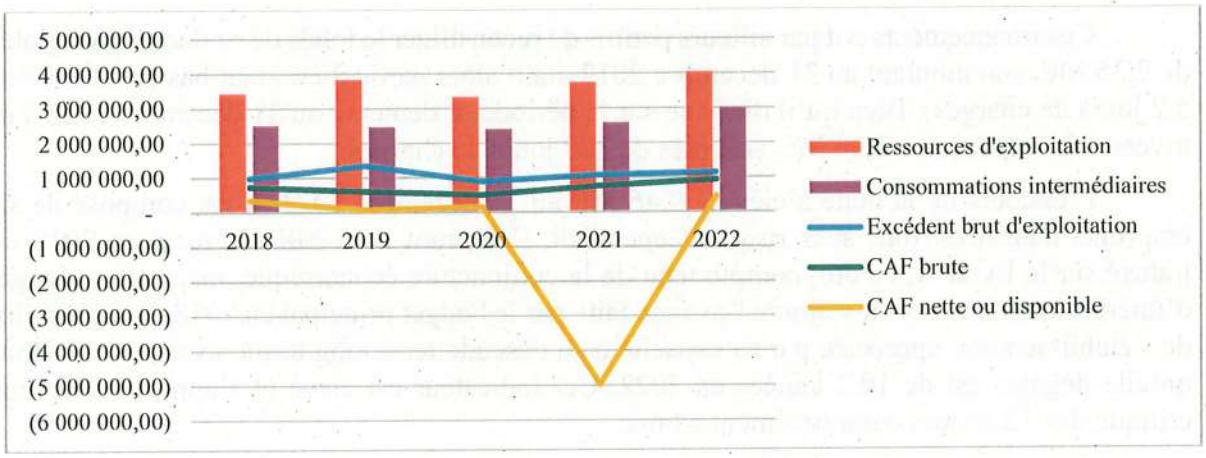
[97] Selon les données fournies par l'ordonnateur, les régularisations au titre de la participation au financement de l'assainissement collectif réalisées en 2018 et 2019 pour les années antérieures à la période de contrôle sont neutralisées à hauteur respectivement de 113 462 € pour 2018 et 214 800 € pour 2019 et les montants inscrits en 2019 au titre de de l'exercice 2018 sont retraités pour un montant de 178 200 €.

[98] Selon le rapport sur le prix et la qualité du service pour 2018 et le rapport d'orientations budgétaires 2023.

Les consommations intermédiaires augmentent de 19,4 %, passant de 2,51 M€ à 3 M€. Cette évolution est due pour 40 % à celle des remboursements des charges de personnel au budget principal, le solde étant constitué par une hausse de l'entretien et des réparations et des études de respectivement 0,28 M€ et 0,09 M€ non compensées par une baisse des achats et notamment des produits de traitement de 0,19 M€.

L'EBE augmente de 15,5 % sur la période, la CAF brute de 26,2 %, et la CAF nette de 28,7 %, l'exercice 2020 étant marqué par une baisse de 2,4 % des recettes[99] et l'exercice 2021 par le remboursement d'un prêt relais de 5 M€[100]. En 2022, ces indicateurs s'élèvent respectivement à 1,14 M€, 0,93 M€ et 0,44 M€.

Graphique n° 3 : Evolution de l'EBE et de la CAF retraités (€)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et après retraitements.

Le taux de CAF brute par rapport aux produits de gestion (23%) se situe au-dessus du niveau attendu de 15 %. Toutefois, l'évolution des consommations intermédiaires est supérieure à celles des ressources d'exploitation, ce qui nécessite une vigilance, eu égard notamment aux dépenses d'investissement à venir.

[99] Cette baisse s'explique par des recettes de PFAC moindre en 2020 (- 0,5 M€ par rapport à 2019).
[100] Des annulations de titres ont également été comptabilisées en 2019 pour 0,42 M€ et en 2020 pour 0,20 M€.

Entre 2018 et 2022, la collectivité a réalisé des dépenses d'équipement pour un montant de 13,8 M€, soit 2,76 M€ annuels en moyenne. Ils ont principalement concerné les quatre opérations qui ont fait l'objet d'autorisations de programme devant s'achever en 2023, soit la réhabilitation de la station d'épuration des eaux usées (STEP) du lido de la Marana pour 7,5 M€[101], la réduction des eaux claires parasitaires pour 3,66 M€ et le transfert de la branche nord pour 1,67 M€[102]. La dernière opération relative à la création d'une station d'épuration à Lucciana pour 7,4 M€ a été clôturée par délibération du 5 avril 2023, le projet n'étant pas poursuivi dans sa configuration actuelle.

Le financement de ces opérations est assuré par le FCTVA pour 1,99 M€, par des subventions d'investissement pour 5,86 M€, par l'avance remboursable du budget principal en 2018 pour 1,2 M€ et par le recours à l'emprunt pour 10 M€ dont un prêt relais de 5 M€ contracté en 2019 et remboursé en 2021.

Ces financements ont par ailleurs permis de reconstituer le fonds de roulement net global de 2,35 M€, son montant au 31 décembre 2017 étant alors particulièrement bas (0,03 M€ soit 5,2 jours de charges). Bien qu'il diminue sur la période, il demeure au 31 décembre 2022 à un niveau très important à 2,38 M€, soit près de 300 jours de charges.

L'encours de la dette s'élève à 9,46 M€ au 31 décembre 2022. Il est composé de six emprunts bancaires, tous sans risque. Cependant, l'emprunt de 5 M€ contracté en 2018 est indexé sur le livret A, ce qui, compte tenu de la conjoncture économique, majore les charges d'intérêts à rembourser. S'y ajoute l'avance faite par le budget principal en 2018. La solvabilité de l'établissement, appréciée par sa capacité à se désendetter à long terme avec la CAF brute qu'elle dégage, est de 10,2 années en 2022. Cet indicateur est élevé et s'approche du seuil critique des 12 années communément admis.

Le niveau élevé du fonds de roulement net global sur l'ensemble de la période, systématiquement supérieur à 90 jours de charges courantes, démontre une gestion des emprunts non adaptée à la situation financière de l'établissement et à ses réalisations en termes d'investissement. L'absence de PPI et de schéma directeur de l'assainissement récent[103] en sont des facteurs explicatifs.

---

[101] Selon le DOB 2023, cette opération concerne des travaux de réfection de l'unité physico-chimique mise en service en 1995 afin de la mettre en conformité avec les dispositions de l'arrêté ministériel du 21 juillet 2015 relatif aux systèmes d'assainissement collectif et de la directrice des eaux résiduaires urbaines.

[102] Selon le DOB 2023, « cette installation permet le transfert des effluents de la zone Nord-Ouest du territoire, principalement la commune de Biguglia vers le cordon lagunaire et la station de traitement du lido. Le remplacement du réseau de transfert actuellement implanté en limite du territoire de la réserve naturelle ne pourra être renouvelé à l'identique à la suite de l'avis défavorable des services gestionnaires de la réserve. Un nouveau tracé en partie sur l'emprise de la RT11 est à l'étude ».

[103] Le schéma directeur de l'assainissement date de 2010, à l'époque du SIVOM de la Marana.

4.2.2 Une incertitude quant au financement des investissements à venir

La délibération du 5 avril 2023 indique que le diagnostic du réseau d'assainissement réalisé en 2012 prévoyait un programme d'investissement de 35,6 M€, dont plus de 20 M€ restent à réaliser à ce jour. Le budget primitif 2023 prévoit pour ce seul exercice des dépenses d'équipement de 7,3 M€. Le besoin d'investissement important est conforté par les données du RPQS sur l'assainissement collectif de 2021[104], qui indique un indice global de conformité des équipements des stations de traitement des eaux usées de 23 sur 100, identique à celui des ouvrages d'épuration et par les arrêtés de l'Etat mettant en demeure l'EPCI de réaliser les travaux de conformité[105].

Or, l'établissement ne dispose d'aucune visibilité sur la programmation et les financements de ces investissements, dans un contexte où la situation financière pourrait être affectée par les opérations lourdes de fiabilisation de l'actif qui rendent incertaine la possible utilisation du FRNG comme source de financement pour un montant compris entre 1,66 M€ à 2,38 M€ (en laissant un FRNG à 30 à 90 jours de charges courantes).

Même si l'EPCI a décidé, par délibération du 28 mars 2023, de mettre en place la part fixe facultative de la redevance assainissement, prévue à l'article R. 2224-19-2 du CGCT, pour un montant de 30 €, devant générer une recette supplémentaire estimée par l'ordonnateur à 0,42 M€, le montant de sa CAF sera diminué des recrutements réalisés en 2023 qui représentent 0,18 M€ en année pleine. Elle doit, en outre, être mise en perspective avec l'évolution des charges et des recettes qui pourrait également l'affecter.

En sus, le tarif de l'assainissement appliqué laisse peu de marges de manœuvre, son montant étant de 2,30 €/m^3 [106] en 2022 et 2,55 €/m^3 en incluant la part fixe pour une consommation de 120 m^3, contre une moyenne nationale à 2,44 €[107] pour les communautés de communes en 2021 et 1,93 € pour le bassin Rhône-Méditerranée-Corse[108].

Par ailleurs, la nouvelle avance financière de 1,5 M€ consentie par le budget principal en 2023 et le projet de recours à l'emprunt en 2024, pour un montant de 3,6 M€, conduiraient à porter la capacité de désendettement (à CAF brute constante) à près de 14 ans, sans qu'il ne soit établi que ces ressources suffisent, en l'absence de plans de financements.

---

[104] Le RPQS 2022 n'est pas encore établi.

[105] Par arrêté du 17 mars 2022, la direction départementale des territoires (DDT) a mis en demeure l'EPCI de réaliser les travaux de réhabilitation de la STEP de Borgo Marana qui faisait suite à un courrier du 26 février 2019 informant des dégradations des ouvrages relevées par deux agents de la police de l'eau et de la nécessité d'engager sans délai les réparations nécessaires au bon fonctionnement des installations. Une prolongation du délai pour la réalisation des travaux a été accordée par arrêté du 18 novembre 2022 portant la date de réception des ouvrages au 30 décembre 2022. Ledit ouvrage a été réceptionné à cette date, selon l'ordonnateur, ce qui devrait améliorer l'indice de conformité des équipements.
La STEP de Bigorno a donné lieu à un rapport de la DDT en date du 6 juillet 2021 constatant un défaut d'entretien et des dysfonctionnements sur les installations. L'EPCI s'est engagé sur la réception des travaux en janvier 2024

[106] Prix au 1er janvier 2022, RPQS 2021.

[107] Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, panorama des services et de leur performance en 2021, SISPEA, Office français de la biodiversité.

[108] La moyenne pour la Haute-Corse est de 1,96 €/m^3 en 2021.

Au regard des investissements importants et de l'impossibilité de déterminer le besoin de financement du budget de l'assainissement, la chambre recommande à l'établissement de finaliser la révision du schéma directeur de l'assainissement actuellement en cours et d'établir une PPI prévoyant les modalités de financement des opérations, afin d'opérer les choix adaptés en termes de priorités de programmation et d'emprunts et de mesurer les conséquences qui pourraient être importantes sur le prix payé par l'usager.

En réponse, le président indique que l'arrivée à terme de deux emprunts en 2024 et 2025, conjuguée aux recettes de subventions et de FCTVA, permettront l'étude de nouveaux emprunts bancaires sur le long terme tout en maîtrisant la capacité de désendettement du budget de l'assainissement. La chambre relève, quant à elle, que le montant de l'encours de la dette restera à un niveau élevé (plus de 9 M€) et que l'incertitude des financements mentionnés doit appeler l'établissement à la vigilance. Elle confirme la nécessité de la priorisation des opérations d'investissement sur laquelle le président s'engage dans sa réponse.

4.3 Un budget « eau » marqué par des difficultés de recouvrement

4.3.1 Des performances financières satisfaisantes

Les ressources d'exploitation, hors redevance d'assainissement collectif, augmentent de 29,9 %, passant de 1,95 M€ en 2018 à 2,54 M€ en 2022. Elles sont composées à 88 % en moyenne des recettes liées à la facturation de l'eau, le solde étant constitué par la redevance relative au prélèvement sur la ressource en eau[109] et le reliquat entre l'encaissement et le remboursement à l'agence de l'eau des redevances de modernisation des réseaux et de pollution domestique.

La hausse des produits de la tarification de l'eau est de 23,4 %, passant de 1,78 M€ à 2,19 M€. Elle s'explique par l'augmentation du volume facturé, la revalorisation des tarifs de l'eau en 2020 (1 €/m^3 au lieu de 0,87 €/m^3) et de la part fixe en 2021 (30 € au lieu de 13,47 € pour un compteur de 15 mm). Le prix de l'eau TTC s'établit à 1,6 €/m^3 [110] contre 2,3 €/m^3 en moyenne nationale et 2,02 €/m^3 pour le bassin Rhône-Méditerranée-Corse[111].

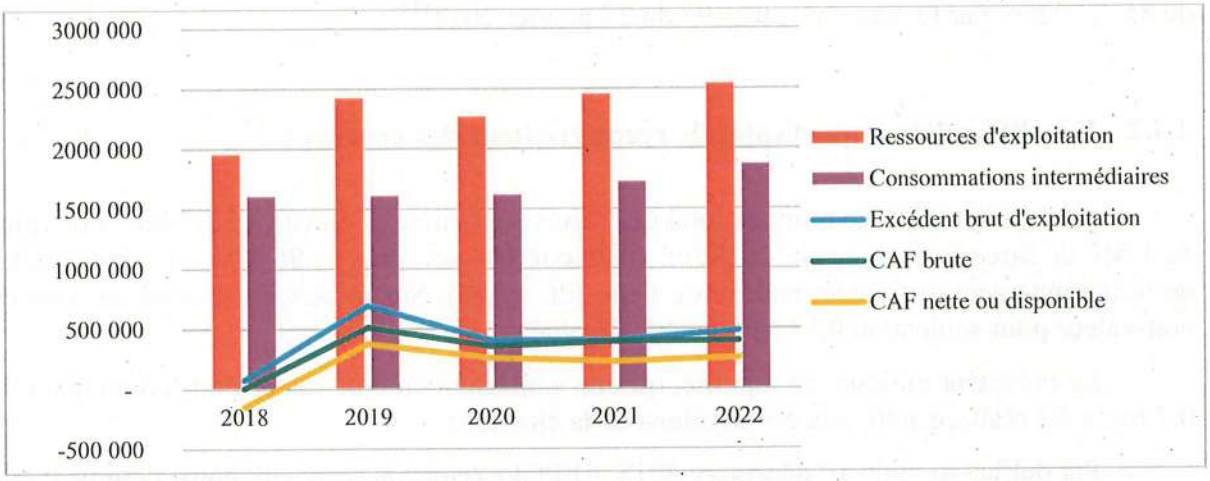
Les consommations intermédiaires évoluent de 16,3 %, passant de 1,6 M€ à 1,87 M€, principalement du fait de l'augmentation des charges de personnel remboursées au budget principal.

L'EBE s'établit à 0,48 M€ en 2022, soit près de 6,5 fois le montant de 2018. La CAF brute passe de 3 136 € à 0,4 M€ et la CAF nette, qui était négative en 2018 (- 0,15 M€), est de 0,25 M€ en fin de période.

---

[109] Elle est reversée à l'Agence de l'eau sur un compte de charges (compte 6371 « Redevance versée aux agences de l'eau au titre des prélèvements d'eau »).
[110] Prix au 1er janvier 2022, RPQS 2021.
[111] Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, Panorama des services et de leur performance en 2021, SISPEA, Office français de la biodiversité.

Graphique n° 4 : Evolution de l'EBE et de la CAF après retraitement et hors redevance d'assainissement collectif (€)



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et après retraitements.

Le taux de CAF brute par rapport aux produits de gestion se situe au-dessus du niveau attendu soit à 15,7 %. Toutefois, la variation annuelle moyenne des consommations intermédiaires et des ressources d'exploitation s'inverse, dès 2019, la première devenant supérieure à la seconde, ce qui nécessite une vigilance de l'établissement.

Ainsi, l'EPCI a mis en place la tarification incitative de l'eau par délibération du 12 décembre 2022 estimant à 0,77 M€ le montant des recettes supplémentaires potentielles en année pleine par rapport à 2021, sans changement des habitudes des consommateurs.

Entre 2018 et 2022, la collectivité a réalisé des dépenses d'équipement pour un montant de 3,41 M€, soit 0,68 M€ annuels en moyenne, dont la principale opération a concerné le remplacement de la conduite d'eau « ossature Est » pour 1,95 M€.

Le financement de ces opérations est assuré par des subventions d'investissement pour 1,91 M€ et la CAF nette pour 3,77 M€. Le solde a permis d'abonder le fonds de roulement net global de 2,27 M€, portant son montant au 31 décembre 2022 à un niveau très élevé de 3,74 M€, correspondant à plus de 600 jours de charges courantes.

Aucun emprunt n'a été contracté sur la période. L'encours de la dette s'élève à 0,85 M€ au 31 décembre 2022. Il est composé de deux emprunts bancaires non risqués et d'une avance de l'agence de l'eau. La solvabilité de l'EPCI, appréciée par sa capacité à se désendetter à long terme avec la CAF brute qu'elle dégage, est favorable, de 2,1 années en 2022.

Si la situation financière du budget de l'eau semble satisfaisante, l'EPCI doit opérer les opérations de fiabilisation du haut du bilan pour disposer d'une vision fiable de son patrimoine et du montant réel des indicateurs financiers.

L'élaboration de la PPI devra, par ailleurs, prendre en compte un rendement du réseau de distribution d'eau de 70,50 %[112], (impliquant un taux de perte de 19,5 %) inférieur au seuil de 85 %[113] fixé par le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012[114].

4.3.2 Des difficultés importantes de recouvrement des créances

Au 3 juillet 2023, le montant total des restes à recouvrer s'élevait à 3,6 M€[115] dont plus de 1 M€ de titres facturés avant 2018 (cf. annexe n°16), soit plus de 96 % des recettes réelles de fonctionnement du budget annexe de l'eau (cf. *supra*). Sur la période, des admissions en non-valeur pour seulement 0,13 M€ ont été effectuées.

Le président indique, en réponse, qu'une admission en non-valeur pour un montant de 0,7 M€ a été réalisée suite aux observations de la chambre.

Par délibération du 10 décembre 2015, l'EPCI a retenu la régie autonome comme mode de gestion pour le service public de l'eau, conformément à l'article L. 2221-14 du CGCT.

Les factures sont émises deux fois par an avec une échéance à trois semaines, le recouvrement s'opérant ainsi :

- le recouvrement amiable est effectué par la régie jusqu'au 4eme mois : le service facturation envoie une lettre de relance et effectue des relances téléphoniques, puis émet des rôles et des titres aux fins de recouvrement forcé par le comptable public ;

- à partir du 4eme mois suivant la facturation : le recouvrement est assuré par le service de gestion comptable (SGC) de Borgo. Une autorisation préalable et permanente de poursuite a été donnée à ce titre par l'ordonnateur au comptable public. Pour la période 2018-2020, ces derniers ont confirmé l'existence du document mais n'ont pas été en mesure de le fournir.

Il est à noter que le rapport d'audit provisoire fourni par l'EPCI datant de février 2018 met en exergue les diligences effectuées par ce dernier. Or, en l'absence de régie prolongée, la DDFIP avait alors rappelé que le régisseur était uniquement autorisé au recouvrement spontané des recettes prévues dans l'acte constitutif de la régie et n'avait pas qualité pour accorder des délais de paiement ou pour exercer des poursuites. Suite à ce rapport, l'EPCI a procédé à des correctifs, dont la création d'une régie prolongée par délibération du 9 avril 2018 ; il a également raccourci son délai de conservation des créances et cessé les diligences effectuées au-delà de la première relance autorisée.

En termes de fonctionnement interne, le manque de coordination entre le service des finances et celui de la facturation de la régie se traduit par une méconnaissance par ce dernier des recettes encaissées par la trésorerie et donc du montant des restes à recouvrer actualisés.

---

[112] RPQS 2021, le RPQS 2022 n'est pas disponible.

[113] Selon l'EPCI, il est toutefois supérieur au seuil en-deçà duquel il est tenu d'établir le plan d'action prévu à l'article L. 2242-7-1 du CGCT.

[114] Décret n° 2012-97 du 29 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'action pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable pris en application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II).

[115] Une précaution est à prendre en raison de recettes à classer s'élevant à près de 0,65 M€.

En sus, ce n'est que récemment que l'établissement extrait d'Hélios les états de recettes à classer qu'il doit régulariser, ce qui influe également sur l'état des restes. Ainsi, le compte 471 « recettes à classer » s'établit au 31 décembre 2022 à 0,65 M€. Le président indique, en réponse, que 0,16 M€ doivent faire prochainement l'objet d'une régularisation. L'intercommunalité tarde, également, à établir les titres de recettes à destination des établissements publics qui ne sont établis qu'au moment du transfert à la trésorerie, alors qu'ils ne peuvent payer que sur édiction dudit titre et dépôt sur une plateforme spécifique. Enfin, contrairement à ce que prévoient les statuts de la régie, la transmission au comptable public s'effectue quatre mois après la date d'échéance de la facture, et non deux mois. L'ordonnateur a précisé que ce retard était lié à la volonté de permettre aux usagers de payer leurs factures auprès de l'EPCI, ces derniers rencontrant, selon lui, des difficultés pour se rendre à la Trésorerie, eu égard notamment aux horaires d'ouverture.

Le fonctionnement entre la trésorerie et la CCMG est défaillant. D'après l'ordonnateur, les demandes de rencontres qu'il a effectuées depuis le début de l'année n'ont jamais été honorées, alors même que le principe d'une réunion tous les deux mois avait été décidé. Si l'accord pour l'établissement d'une convention avec le comptable public sur les conditions de recouvrement des produits locaux a fait l'objet d'une délibération le 19 décembre 2018, aucun document signé et complété n'a pu être transmis par les parties concernées alors même qu'il aurait pu poser les bases d'un travail partenarial. Aucun plan d'action n'a été discuté, ni formalisé pour élaborer les conditions de suivi des créances de l'établissement et leur devenir et améliorer le recouvrement. Pourtant, différentes solutions pourraient être envisagées, des plus simples (mise en place de procédures claires en lien avec le comptable public) aux plus complexes, telles que le transfert du recouvrement intégral des créances à la trésorerie ou la création d'une régie personnalisée au sein de la CCMG, qui opérerait alors elle-même ce recouvrement. La DDFIP a indiqué être informée de cette problématique. Elle a acté le maintien de la régie dont la suppression avait été évoquée et a précisé la création d'une cellule spécifique dédiée au recouvrement à compter de septembre 2023.

La chambre recommande à l'établissement de mettre en place des procédures internes adaptées et d'œuvrer à la mise en place d'un partenariat pérenne et efficace avec le comptable public pour améliorer le recouvrement des créances.

Recommandation n° 5. : Mettre en place, en lien avec le comptable public, une convention visant à l'amélioration du recouvrement des créances du budget de l'eau.

Le président indique, en réponse, que le 24 juillet 2023, le conseil communautaire s'est prononcé pour la mise en place immédiate d'une convention de recouvrement avec le comptable public.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période, après retraitements, les charges de gestion du budget principal de l'intercommunalité ont crû plus rapidement (+ 34 %) que celles de ses produits (+ 27,8 %), pourtant marqués par une fiscalité dynamique notamment en matière de TEOM. La capacité d'autofinancement reste satisfaisante mais l'établissement devra veiller à la maîtrise de ses charges dans un contexte où certaines compétences ne sont pas pleinement exercées et où les dépenses liées à la gestion des déchets croissent fortement. Le faible endettement et un niveau excessif du fonds de roulement illustrent, quant à eux, un investissement insuffisant.

Aussi, l'EPCI, disposant de peu de marges de manœuvre en recettes compte tenu de ses taux de fiscalité élevés, devra améliorer son pilotage financier et optimiser l'exercice de la compétence déchet, qui mobilise les trois quarts de ses dépenses de fonctionnement. Il devra également se doter d'une stratégie pluriannuelle d'investissement au regard du projet de territoire et du taux de vétusté de ses infrastructures.

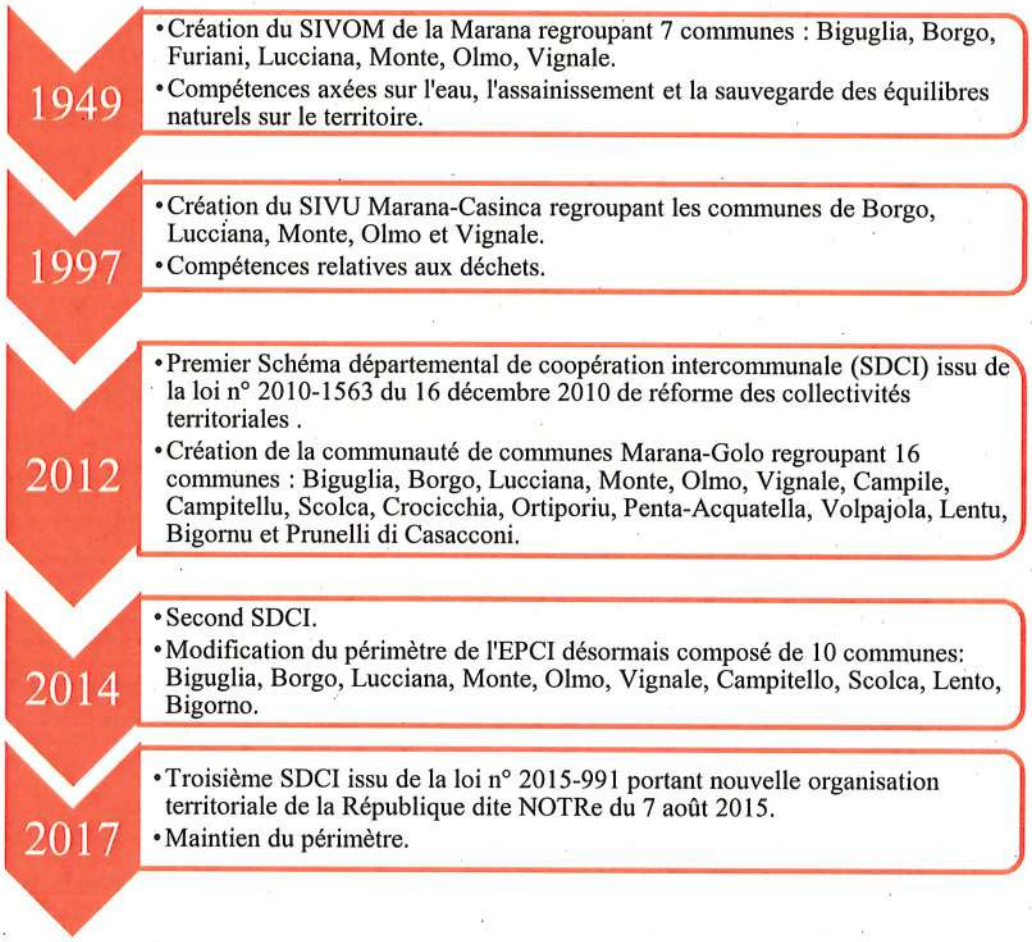
Le budget de l'assainissement est marqué par une capacité de désendettement élevée et une capacité d'autofinancement qui, bien que positive, est insuffisante pour faire face aux projets, avec de faibles marges de manœuvre. L'incertitude sur sa situation financière au regard des opérations de fiabilisations importantes à opérer et le montant conséquent d'investissements à venir sur une période courte (environ 20 M€) renforcent la nécessité de finaliser le schéma directeur et de disposer d'une programmation des investissements fiable et chiffrée, permettant ainsi de connaître l'impact sur le prix payé par les usagers.

Le budget de l'eau est, quant à lui, affecté par des difficultés importantes de recouvrement de ses créances. L'établissement doit se rapprocher du comptable public pour définir les moyens d'actions adaptés.

ANNEXES

Annexe n° 1. Historique du périmètre intercommunal 62
Annexe n° 2. Répartition des bassins de vie, aires et unités urbaines en Haute-Corse 63
Annexe n° 3. Compétences exercées par la communauté de communes de Marana-Golo 65
Annexe n° 4. Répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement sur la période 2018-2022 tous budgets confondus 66
Annexe n° 5. Carte des risques naturels et industriels principaux par communes membres 68
Annexe n° 6. Carte des principaux cours d'eau présentant des dysfonctionnements hydrauliques à Borgo et Biguglia 69
Annexe n° 7. Taux de réalisation en investissement, restes à réaliser inclus (%) 71
Annexe n° 8. Inventaire comptable et état de l'actif 72
Annexe n° 9. Le principe d'indépendance des exercices 73
Annexe n° 10. Retraitement des principaux comptes 74
Annexe n° 11. Evolution des produits de gestion 2018-2022 81
Annexe n° 12. Evolution de la fiscalité locale 82
Annexe n° 13. Produit et utilisation de la taxe de séjour 83
Annexe n° 14. Hypothèses retenues pour la prospective du budget principal 84
Annexe n° 15. Evolution des taux d'enfouissement et de tri sur le territoire intercommunal entre 2018 et 2022 86
Annexe n° 16. Restes à recouvrer par année d'émission des factures d'eau et proposition d'admission en non-valeur par le comptable public en date du 20 juillet 2023 87

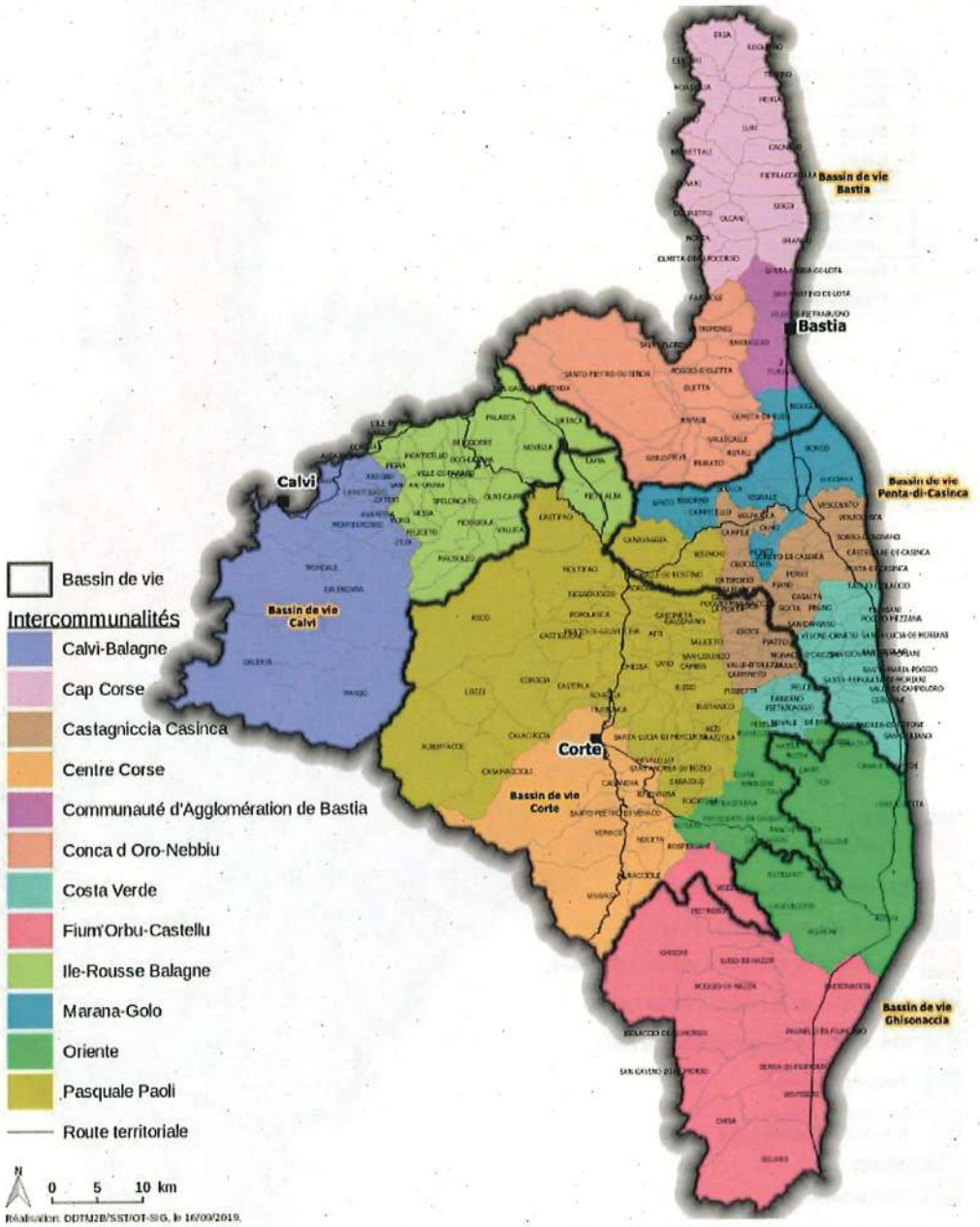
Annexe n° 1. Historique du périmètre intercommunal



Source : Chambre régionale des comptes d'après les statuts de la CCMG.

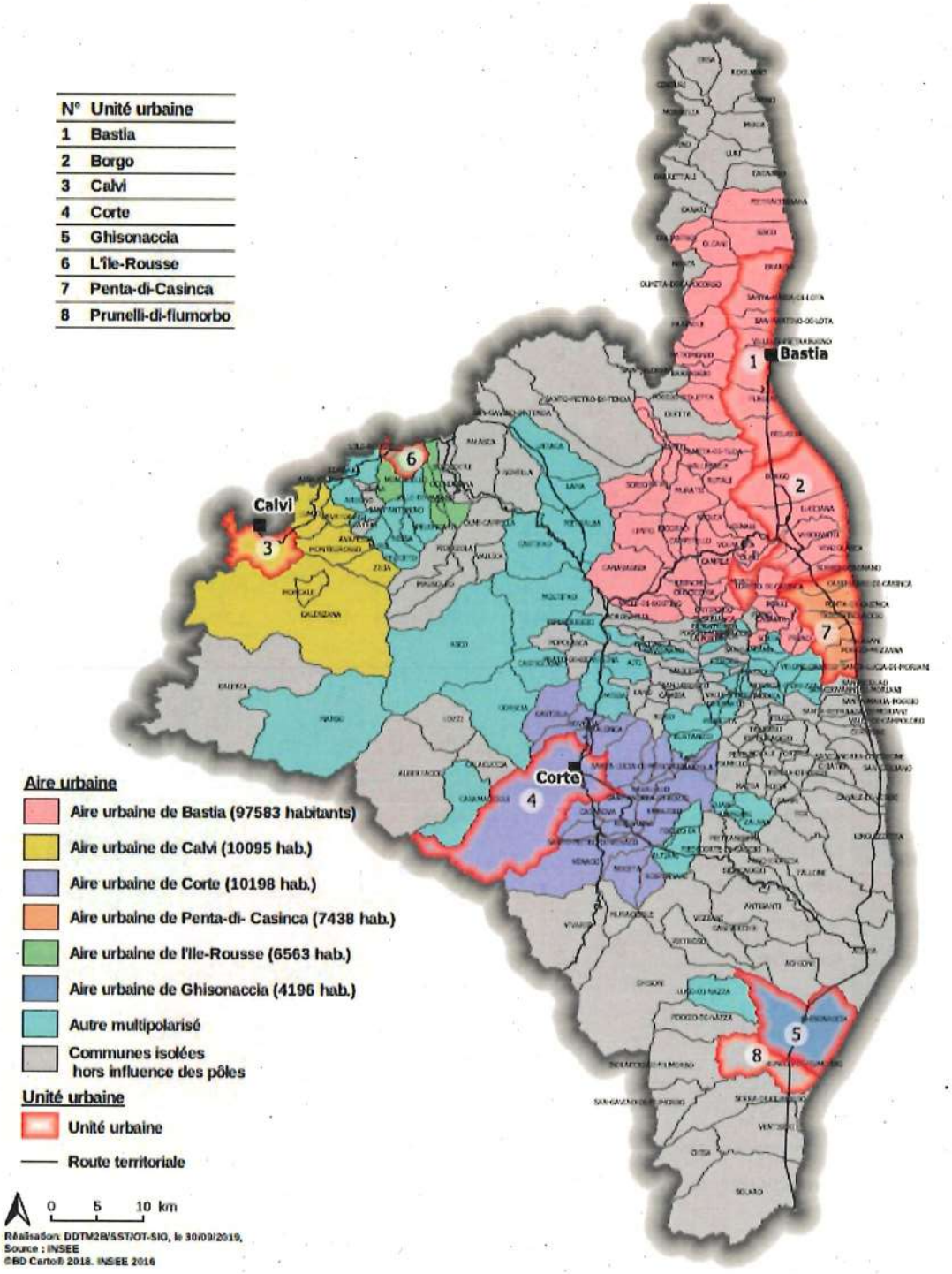
Annexe n° 2. Répartition des bassins de vie, aires et unités urbaines en Haute-Corse

Répartition des bassins de vie en Haute-Corse par rapport aux intercommunalités



Source : Direction départementale des territoires à partir des données de l'INSEE 2018.

Aires urbaines et unités urbaines en Haute-Corse



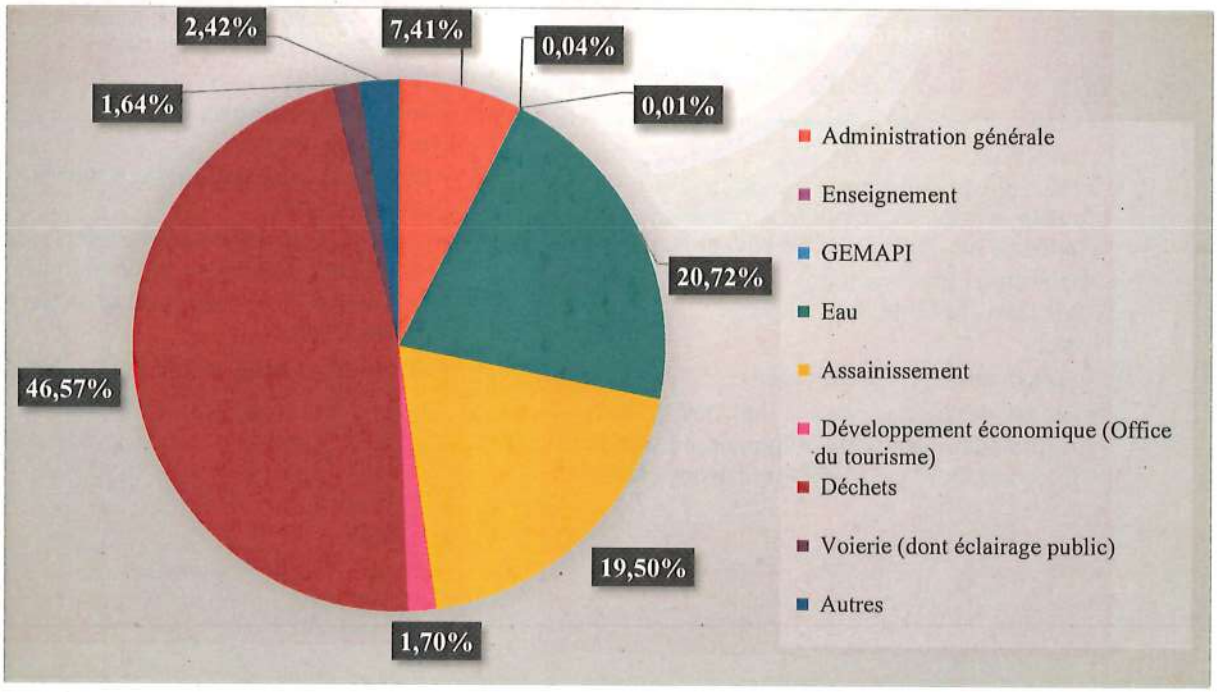
Annexe n° 3.Compétences exercées par la communauté de communes de Marana-Golo

Compétences obligatoires	Compétences supplémentaires
• Aménagement de l'espace communautaire (hors PLUi) • Développement économique (dont ZAE, politique locale du commerce, promotion du tourisme dont création d'un offic de tourisme). • Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés • Eau • Assainissement des eaux usées • Accueil des gens du voyage (1er janvier 2017) • Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) (1er janvier 2018)	• Protection et mise en valeur de l'environnement • Gestion du petit patrimoine d'intérêt communautaire • Création, aménagement et entretien de la voirie (cordon lagunaire de la Marana) • Politique du logement et du cadre de vie (février 2021) • Organisation de la mobilité (15 juillet 2021)

Source : Chambre régionale des comptes.

Annexe n° 4. Répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement sur la période 2018-2022 tous budgets confondus

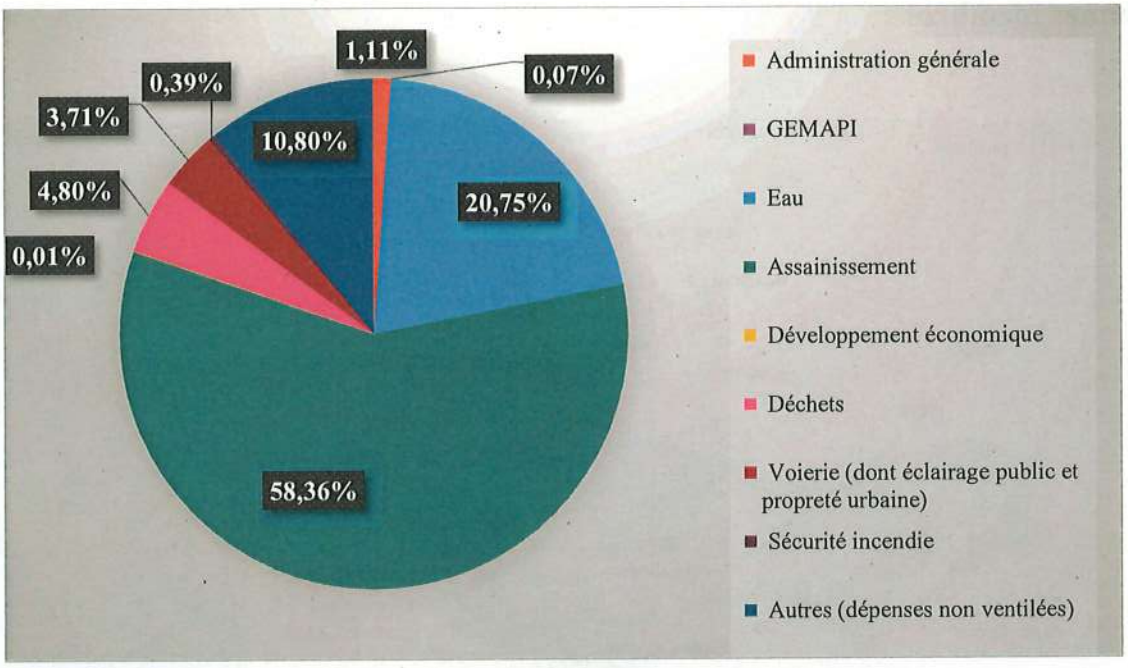
Répartition des dépenses de fonctionnement sur la période 2018-2022[116]



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs.

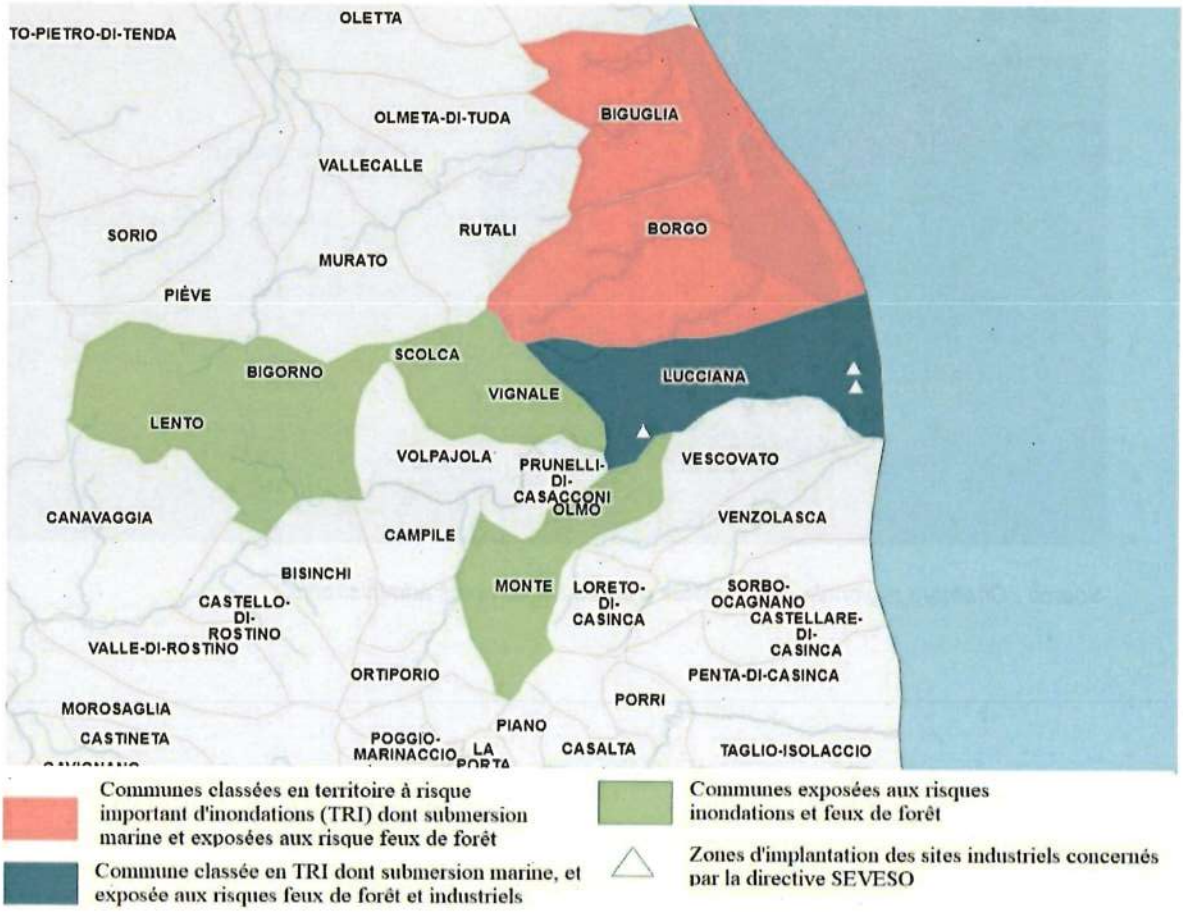
[116] Les charges ont été calculées tous budgets confondus, hors charges de personnel, à partir des comptes administratifs de 2018 à 2022 après retraitement d'erreurs de totaux constatés sur les CA 2018 et 2019.

Répartition des dépenses d'investissement sur la période 2018-2022



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs.

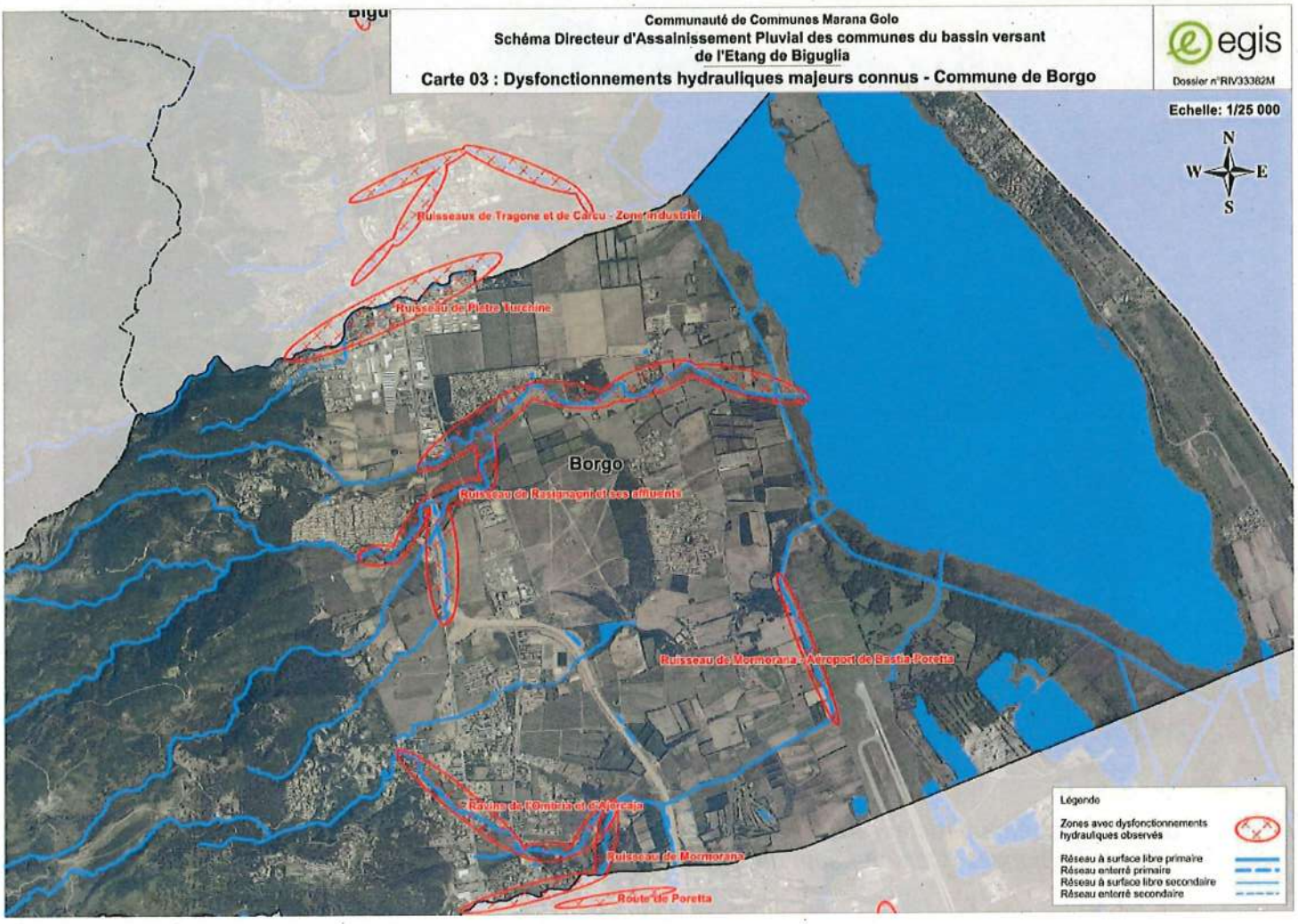
Annexe n° 5.Carte des risques naturels et industriels principaux par communes membres



Source : Chambre régionale des comptes d'après les données du document départemental des risques majeurs de Haute-Corse © Géoclip 2022 - IGN GéoFla - Géoportail IGN, Hydrographie.

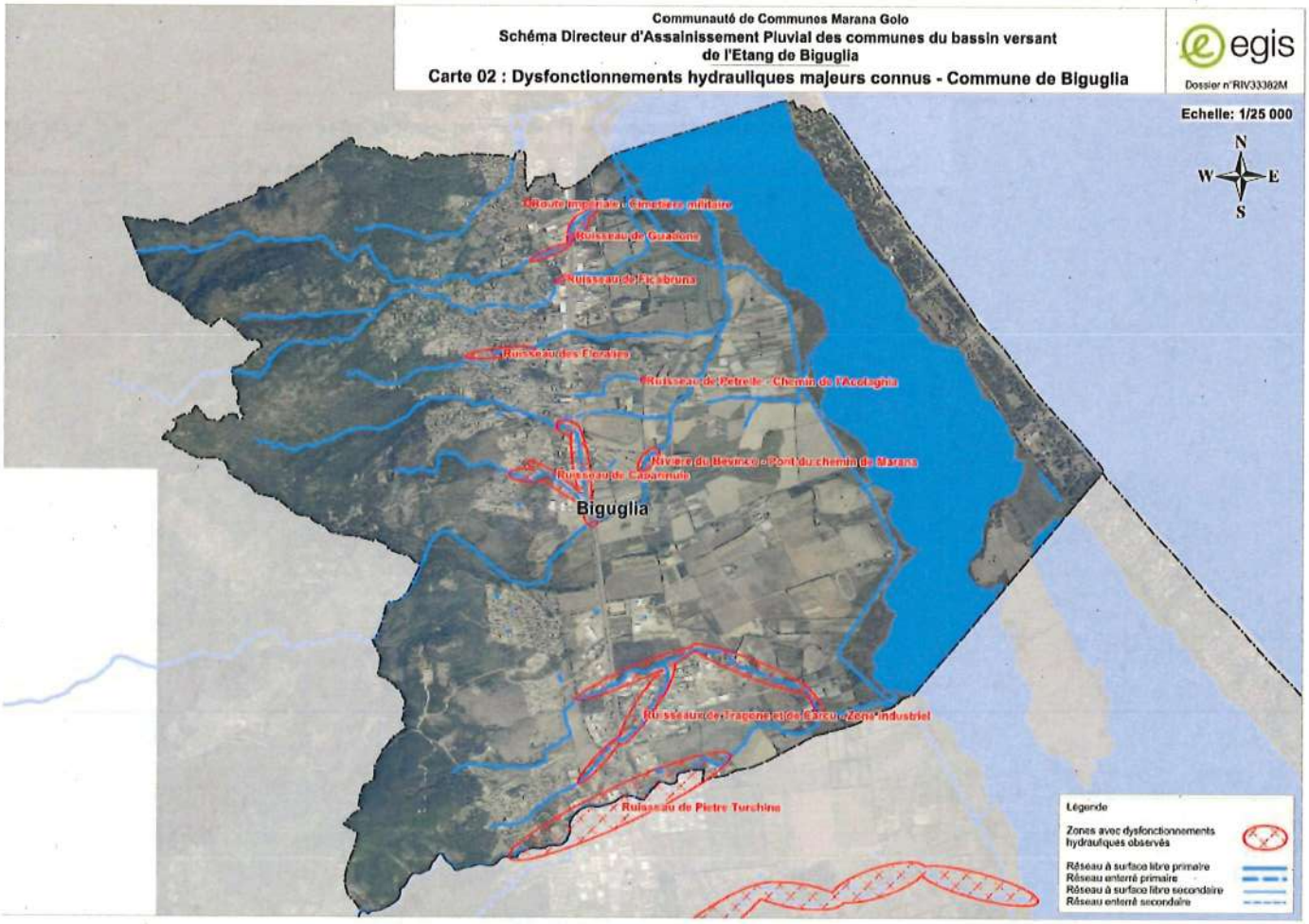
Annexe n° 6. Carte des principaux cours d'eau présentant des dysfonctionnements hydrauliques à Borgo et Biguglia

- **Borgo : ruisseaux de Pietre Turchine et Rasignani**



Source : Schéma directeur d'assainissement pluvial des communes du bassin versant de l'Etang de Biguglia (Communauté de communes de Marana-Golo)

- **Biguglia : rivière du Bevinco**



Source : Schéma directeur d'assainissement pluvial des communes du bassin versant de l'Etang de Biguglia (Communauté de communes de Marana-Golo)

Annexe n° 7.Taux de réalisation en investissement, restes à réaliser inclus (%)

		2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
Budget principal	Taux de réalisation en dépenses	44%	28%	49%[117]	19%	22%	32%
	Taux de réalisation en recettes	30%	31%	32%	79%[118]	51%	44%
Budget eau	Taux de réalisation en dépenses	30%	29%	28%	48%	42%	36%
	Taux de réalisation en recettes	27%	48%	30%	42%	93%	48%
Budget assainissement	Taux de réalisation en dépenses	44%	35%	35%	69%[119]	56%	48%
	Taux de réalisation en recettes [120]	96%	191%	77%	38%	49%	90%

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs de la collectivité.

[117] Dont un remboursement anticipé d'emprunt de 2,5 M€.
[118] Dont un excédent de fonctionnement capitalisé de 2,6 M€.
[119] Dont un remboursement anticipé d'emprunt de 5 M€.
[120] Les taux de réalisation des recettes d'investissement du budget assainissement sont affectés par l'encaissement de deux nouveaux emprunts en 2018 et 2019 pour un montant de 5 M€ chacun.

Annexe n° 8.Inventaire comptable et état de l'actif

Tableau n° 5 : Valeur brute des biens à l'inventaire comptable et à l'état de l'actif au 31 décembre 2022 (€)

	Etat de l'actif	Inventaire	Ecart
Budget principal	56 131 181	55 087 195	- 1 043 986
Budget annexe Eau	35 139 010	34 912 222	- 226 788
Budget annexe Assainissement	47 477 335	41 139 547	- 6 337 788
Total	**138 747 526**	**131 138 964**	**- 7 608 562**

Source : Chambre régionale des comptes à partir de l'inventaire comptable et de l'état de l'actif au 31décembre 2022.

Tableau n° 6 : Valeur nette des biens à l'inventaire comptable et à l'état de l'actif au 31 décembre 2022 (€)

	Etat de l'actif	Inventaire	Ecart
Budget principal	53 835 251	52 573 155	1 262 096
Budget annexe Eau	27 884 015	19 425 837	8 458 178
Budget annexe Assainissement	43 171 371	38 711 412	4 459 959
Total	**124 890 637**	**110 710 404**	**14 180 233**

Source : Chambre régionale des comptes à partir de l'inventaire comptable et de l'état de l'actif au 31 décembre 2022.

Annexe n° 9. Le principe d'indépendance des exercices

Tableau n° 7 : Rattachement des charges et produits à l'exercice par rapport aux charges et produits de gestion hors ICNE (%)

		2018	2019	2020	2021	2022
Budget principal	***Charges rattachées en % des charges de gestion***	*6,5 %*	*0,2 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*1,0 %*
	Produits rattachés en % des produits de gestion	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*
Budget eau	***Charges rattachées en % des charges de gestion***	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*1,8 %*
	Produits rattachés en % des produits de gestion	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*
Budget assainissement	***Charges rattachées en % des charges de gestion***	*0,0 %*	*0,6 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*5,7 %*
	Produits rattachés en % des produits de gestion	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*

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

Tableau n° 8 : Recettes et dépenses à classer ou régulariser par rapport aux charges et produits de gestion (%)

		2018	2019	2020	2021	2022
Budget principal	***Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion***	*0,7 %*	*1,5 %*	*4,7 %*	*2,5 %*	*0,1%*
	Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	*0,0 %*	*0,9 %*	*5,6 %*	*0,5 %*	*1,6%*
Budget eau	***Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion***	*22,5 %*	*57,1 %*	*2,2 %*	*20,3 %*	*21,6%*
	Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	*3,9 %*	*5,2 %*	*- 8,4 %*	*3,2 %*	*0,7 %*
Budget assainissement	***Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion***	*0,5 %*	*0,0 %*	*- 5,0 %*	*6,3 %*	*1,5 %*
	Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,0 %*	*0,1 %*	*- 0,1 %*

Source : Chambre régionale des comptes à partie des comptes administratifs et des comptes de gestion.

Annexe n° 10. Retraitement des principaux comptes

Pour le budget principal

	2018	2019	2020	2021	2022
73111 - Impôts directs locaux	5 184 482	5 267 122	5 523 760	4 105 204	3 458 408
Allocations compensatrices devant être imputées au chapitre 74				*- 566 582*	*- 354 384*
Recettes de TEOM devant être imputées au compte7331				*- 462 826*	
Allocations compensatrices devant être imputées au chapitre 74	*- 1 745*				
Fraction de TVA devant être imputée sur le compte 7382				*- 143 409*	
Total retraité compte 73111	**5 182 737**	**5 267 122**	**5 523 760**	**2 932 387**	**3 104 024**
Etat 1386	5 193 228	5 261 099	5 522 566	2 883 548	3 091 706
Etat 1386 lissage	3 108	3 626	1 980	725	484
Total état 1386	5 196 336	5 264 725	5 524 546	2 884 273	3 092 190
Ecart	- 13 599	2 397	- 786	48 114	11 834
7318 - Autres impôts locaux ou assimilés	34 431	204 346	138 090	149 331	50 253
Allocations compensatrices devant être imputées au chapitre 74					*- 45 032*
Total retraité compte 7318	**34 431**	**204 346**	**138 090**	**149 331**	**5 221**

	2018	2019	2020	2021	2022
7331 - Taxe d'enlèvement des ordures ménagères et assimilés	*4 416 533*	*4 573 558*	*5 002 164*	*5 017 097*	*5 923 401*
Recettes de TEOM imputées à tort au compte 73111				*462 826*	
Total retraité compte 7331	**4 416 533**	**4 573 558**	**5 002 164**	**5 479 923**	**5 923 401**
Etat 1386 TEOM	4 416 533	4 572 459	5 002 164	5 561 089	5 920 253
Etat 1386 TEOM lissage	11 160	10 633	8 658	7 175	4 172
Total état 1386	4 427 693	4 583 092	5 010 822	5 568 264	5 924 425
Ecart	- 11 160	- 9 534	- 8 658	- 88 341	- 1 024
7382 - Fraction de TVA				1 577 360	1 952 729
Fraction de TVA imputé à tort sur le compte 73111				*143 409*	
7382 - Fraction de TVA retraité				**1 720 769**	**1 952 729**
Etat 1259				1 720 596[121]	1 803 468[122]
Ecart	-	-	-	143 236	- 149 261
73223 - Fonds de péréquation ressources communales et intercommunales	193 664	251 263	265 106	-	261 878

[121] Le montant définitif 2021 s'élève à 1 752 786 € régularisé en 2022.

[122] Le montant définitif pour 2022 s'élève à 1 903 050 € régularisé en 2023.

	2018	2019	2020	2021	2022
739223 - Fonds de péréquation ressources communales et intercommunales	150 288	148 556	133 825	155 994	261 878
Solde	43 376	102 707	131 281	- 155 994	-
FPIC impacté au compte 74124 au lieu du 73223				277 164	
Erreur sur le montant du FPIC comptabilisé au 739223					185 188[123]
73223 - Fonds de péréquation ressources communales et intercommunales retraité	**193 664**	**251 263**	**265 106**	**277 164**	**261 878**
739223 - Fonds de péréquation ressources communales et intercommunales retraité	**150 288**	**148 556**	**133 825**	**155 994**	**185 188**
Solde retraité	**43 376**	**102 707**	**131 281**	**121 170**	**76 690**
74124 - Dotation d'intercommunalité	-	147 076	162 510	398 276	195 949
FPIC pour un montant de 277 164 € au lieu du compte 73223				*- 277 164*	
Montant du 74121 devant figurer au 74124				*13 543*	
Montant du 74126 devant figurer au 74124				*42 762*	

[123] L'erreur de comptabilisation en 2022 doit faire l'objet d'une correction en 2023.

	2018	2019	2020	2021	2022
74124 - Dotation d'intercommunalité retraité	-	**147 076**	**162 510**	**177 417**	**195 949**
74121 - Dotation de solidarité rurale				13 543	
Montant devant figurer au compte 74124				*- 13 543*	
74121 - Dotation de solidarité rurale retraité	-	-	-	-	-
74126 - Dotation de compensation des groupements de communes		33 806	-		
Allocations compensatrices qui auraient dû être imputées au chapitre 74		*- 33 806*			
74126 - Dotation de compensation des groupements de communes retraité	-	-	-	-	-
74127 - Dotation nationale de péréquation				42 762	
Montant devant figurer au compte 74124				*- 42 762*	
74127 - Dotation nationale de péréquation retraité					
74833 - Etat - Compensation au titre de la CET (CVAE et CFE)		3 073	38 028	-	
74834 - Etat - Compensation au titre des exonérations des taxes foncières		2 509	2 564	-	176 519

	2018	2019	2020	2021	2022
Total des allocations compensatrices	-	5 582	40 592	-	176 519
Allocations compensatrices figurant à tort au 73111	*1 745*			*566 582*	*354 384*
Allocations compensatrices figurant à tort au 74126		*33 806*			
Allocations compensatrices figurant à tort au 7418					*45 032*
Total des allocations compensatrices retraité	**1 745**	**39 388**	**40 592**	**566 582**	**575 935**
Etat 1259	1 745	39 388	40 592	566 582	575 909
Ecart	-	-	-	-	26
74758 - Autres groupements	209 983	278 236	332 017	277 521	430 810
Montants devant impacter le chapitre 70	*- 209 983*	*- 278 236*	*- 332 017*	*- 277 521*	*- 430 810*
74758 - Autres groupements retraité	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Travaux études et prestations de services	54 860	2 483	-	-	-
Montant devant impacter le chapitre 70	*209 983*	*278 236*	*332 017*	*277 521*	*430 810*
Travaux études et prestations de services retraité	**264 844**	**280 719**	**332 017**	**277 521**	**430 810**

Pour le budget annexe de l'assainissement :

	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 6287 Remboursement de frais	421 963	427 140	755 319	802 006	878 234
Compte 6287 Remboursement de frais retraité	**993 325**	**1 055 736**	**1 053 491**	**1 123 489**	**1 187 927**

	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 70611 redevance d'assainissement collectif au compte de gestion	2 432 516	2 675 439	2 619 838	3 264 385	3 199 521
- remboursement réalisé par le budget de l'eau				*-537 691*	*-415 635*
+ remboursements du budget de l'eau qui aurait dû être opérés	*256 493*	*469 811*	*537 691*	*415 635*	*482 970*
Total retraité du compte 70611	**2 689 009**	**3 145 249**	**3 157 528**	**3 142 329**	**3 266 856**

Pour le budget annexe de l'eau :

	2018	2019	2020	2021	2022
Compte 6287 Remboursement de frais	1 409 944	711 899	899 190	1 492 460	1 461 155
Titre de remboursement au titre de l'exercice 2017 déjà émis sur cet exercice (retiré également des charges exceptionnelles au titre de l'annulation de mandats)	*-706 673*				
Ecart entre les charges de personnel remboursées au budget principal réalisées et réelles	*407 777*	*445 255*	*263 456*	*242 231*	*246 263*
Remboursement du budget de l'eau (non comptabilisation des dépenses et recettes au titre du budget de l'assainissement)				*-537 691*	*-415 638*
Compte 6287 Remboursement de frais retraité	**1 111 048**	**1 157 154**	**1 162 646**	**1 197 001**	**1 291 780**

Annexe n° 11. Evolution des produits de gestion 2018-2022

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 590 772	10 320 373	10 916 598	10 480 372	11 512 460	20,0 %
+ Fiscalité reversée	43 376	102 707	131 281	121 170	79 824	84,0 %
= Fiscalité totale (nette)	9 634 148	10 423 080	11 047 879	10 601 542	11 592 284	20,3 %
+ Ressources d'exploitation	265 322	288 520	335 909	281 580	438 128	65,1 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	96 171	188 586	205 558	743 999	817 829	750,4 %
+ Production immobilisée, travaux en régie						
= Produits de gestion (A)	9 995 641	10 900 185	11 589 345	11 627 121	12 848 241	28,5 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et après retraitements des erreurs d'imputation comptable constatées.

Annexe n° 12. Evolution de la fiscalité locale

		2018	2019	2020	2021	2022
Taxe d'habitation	Bases nettes	32 035 087	32 203 312	32 501 631	4 616 754	5 565 964
	Taux (%)	8,43	8,43	8,43	8,43	8,43
	Produits	2 700 558	2 714 739	2 739 887	389 192	469 211
Taxe sur le foncier bati	Bases nettes	28 871 850	30 223 731	31 618 591	29 585 721	31 147 804
	Taux (%)	5,52	5,52	6,02	6,02	6,02
	Produits	1 593 726	1 668 350	1 903 439	1 781 060	1 875 098
Taxe sur le foncier non bâti	Bases nettes	81 210	84 667	85 067	85 245	95 576
	Taux (%)	20,17	20,17	20,17	20,17	20,17
	Produits	16 380	17 077	17 158	17 194	19 278
Cotisation foncière des entreprises additionnelle	Bases nettes	9 415 993	9 178 880	9 208 854	7 445 168	7 790 533
	Taux (%)	9,34	9,34	9,34	9,34	9,34
	Produits	880 395	857 307	860 107	695 379	727 636
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	*Bases nettes*	25 783 419	26 701 601	27 622 217	28 408 585	30 253 903
	Taux secteur urbain (%)	17,25	17,25	18,25	19,75	19,75
	Taux secteur rural (%)	9,80	9,80	10,40	10,40	10,40
	Produits	4 416 533	4 572 459	5 002 164	5 561 089	5 920 253
Total		9 607 592	9 829 932	10 522 755	8 443 914	9 011 476

Source : Chambre régionale des comptes à partir des états 1259.

Annexe n° 13. Produit et utilisation de la taxe de séjour

	2018	2019	2020	2021	2022
Taxes de séjour		308 212,55	252 583,56	189 171,57	476 868,50
Subvention office de tourisme	57 000	186 830	299 840	250 000	300 000
Nettoyage des plages[124]		32 250	32 036	35 090	42 650
Taxe additionnelle reversée à la collectivité de Corse				27 832	
Autres dépenses		8 350	1 207	3 000	1 080
Ecart	**- 57 000,00**	**80 782,53**	**- 80 499,26**	**- 126 750,54**	**133 138,73**

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et des données transmises par l'EPCI.

[124] Il est à noter que la fonction 95 « tourisme » n'intègre pas les données sur les coûts de l'entretien des plages.

Annexe n° 14. Hypothèses retenues pour la prospective du budget principal

Concernant les principaux postes de dépenses, les éléments suivants ont été retenus :

Concernant les charges générales, la CCMG a estimé pour 2023, le renforcement des moyens de ses services pour un montant total de 0,3 M€ et une augmentation des études menées pour un montant total de 0,43 M€ dont la charge serait répartie sur les années 2023 et 2024. Par ailleurs, la prospective intègre une augmentation liée à l'inflation établie à 4,9 % pour 2023, 2,6 % pour 2024, 2 % en 2025[125].

Concernant les dépenses de personnel, la prospective prévoit, outre le glissement vieillesse technicité estimé à 2,15 % par l'EPCI, les subventions liées à certains recrutements et la correcte comptabilisation des remboursements des budgets annexes au budget principal :

En 2023 : l'impact de la revalorisation du point d'indice intervenue en 2022[126] en année pleine (+ 3,5 %), celle du 1er juillet 2023[127] (+ 1,5 %), les recrutements de 2022 en année pleine, les 16 recrutements annoncés lors du débat d'orientation budgétaire 2023 et mis à jour selon les dates d'embauche réalisées ou à venir en lien avec l'ordonnateur (+ 0,37 M€) ;

En 2024, l'impact en année pleine de la revalorisation du point d'indice intervenue au 1er juillet 2023 (+ 1,5 %), les recrutements de 2023 en année (+ 0,19 M€ par rapport à 2023).

La prospective ne tient toutefois pas compte des éventuels recrutements qui seraient opérés après 2023, la CCMG ne disposant pas d'une vision pluriannuelle sur ce point.

Concernant les subventions de fonctionnement, l'EPCI a voté l'augmentation de la subvention de l'Office du tourisme pour 2023 (+ 0,1 M€), cette subvention devant retrouver un niveau inférieur en 2024 et 2025 estimé à 0,33 M€ par l'ordonnateur.

Concernant les autres charges de gestion, la prospective intègre pour 2023, l'appel à cotisation du Syvadec et la régularisation de l'exercice 2022 et pour les années 2024 et 2025, applique un taux d'augmentation égal à la variation annuelle moyenne[128] constatée sur la période 2020-2023 s'élevant à 4,63 % suite au changement du mode de calcul de ladite cotisation. Cette hausse prend notamment en compte la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) instituée par l'article 266 sexies du code général des douanes et de son augmentation progressive programmée jusqu'à 2025[129].

Le capital et les intérêts d'emprunts ont été comptabilisés au réel à partir des contrats de prêt et de leurs tableaux d'amortissement.

---

[125] Inflation retenue dans le Programme de stabilité 2023-2027, estimée comme optimiste par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 26 avril 2023.

[126] Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

[127] Décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

[128] La variation annuelle moyenne a été calculée à partir des éléments fournis par le Syvadec.

[129] Cf. article 266 *nonies* du code des douanes. La TGAP qui était de 41 € par tonne enfouie en 2019, 58 € en 2022 et atteindra 65 € en 2025. A tonnes de tri enfouies égales à 2022, elle est estimée à 0,08 M€ pour la CCMG en 2025 par rapport à 2022.

Concernant les principaux postes de recettes, les éléments suivants ont été retenus :

Les recettes de taxe foncière (TFPB, TFPNB, CFE) et d'habitation ont été calculées, en 2023, au regard de l'état 1259, puis en 2024 et 2025 au regard de l'indice des prix à la consommation harmonisé (2,40 % en 2024 puis 1,9 % en 2025) et d'une augmentation des bases fiscales estimée à 1 % avec les services de l'EPCI.

Les recettes liées à la TEOM ont été calculées, pour 2023, à partir des bases transmises par la direction départementale des finances publiques, puis en 2024 et 2025 au regard de l'indice des prix à la consommation harmonisé (2,40 % en 2024 puis 1,9 % en 2025) et d'une augmentation des bases estimée à 1 % avec les services de l'EPCI.

La taxe de séjour a été évaluée à la baisse au vu de la baisse de fréquentation touristique évoquée par l'ordonnateur.

La prospective prévoit que la fraction de TVA allouée à l'EPCI suite aux différentes réformes fiscales évoluerait à un niveau proche de l'inflation conjuguée à la croissance soit un taux de 4,20 % en 2024 et 3,70 % en 2025[130].

Concernant les soutiens au tri, ils sont pris en compte, pour 2023, au niveau transmis par le SYVADEC et pour les années suivantes, est appliquée la variation annuelle moyenne[131] entre 2020-2023 s'élevant à 9 %.

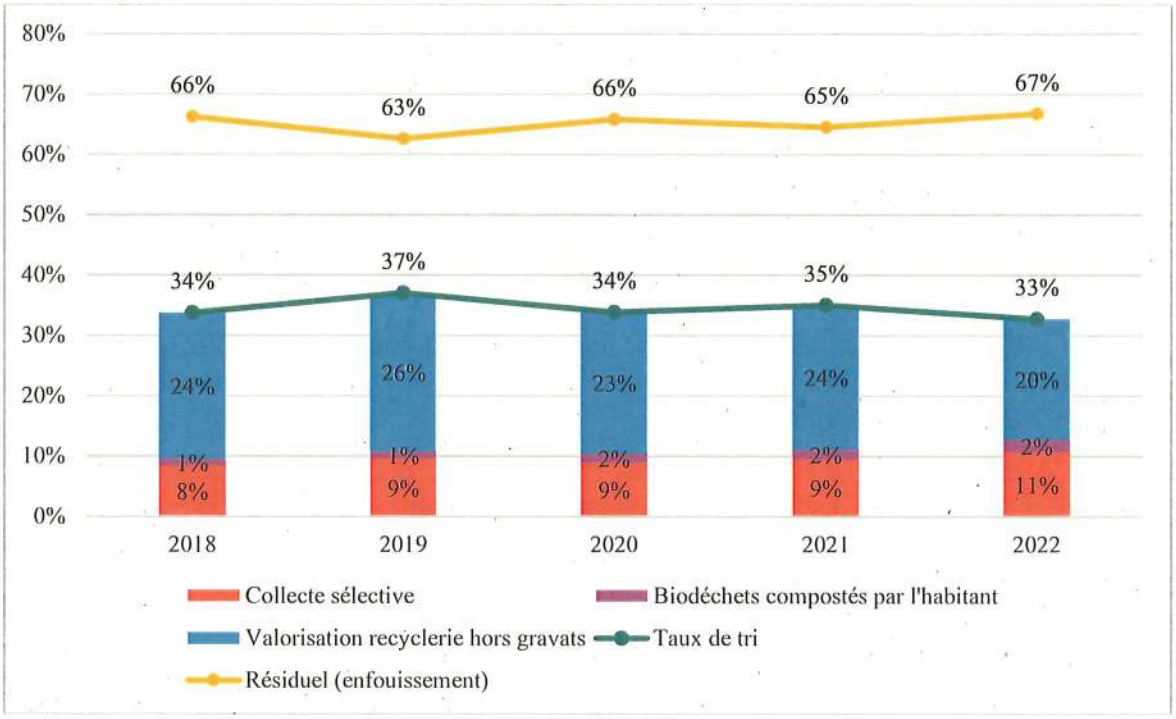
Les allocations compensatrices et la dotation d'intercommunalité sont connues pour 2023 et en l'absence des éléments, sont stabilisées pour les années 2024 et 2025.

Concernant l'investissement, sont pris en compte des subventions à hauteur de 30 % du montant des investissements réalisés, le FCTVA et l'avance remboursable au budget assainissement voté par le conseil communautaire le 5 avril 2023 pour un montant de 1,5 M€.

[130] Inflation et croissance retenues dans le Programme de stabilité 2023-2027.

[131] La variation annuelle moyenne a été calculée à partir des éléments fournis par le Syvadec.

Annexe n° 15. Evolution des taux d'enfouissement et de tri sur le territoire intercommunal entre 2018 et 2022



Source/note : Chambre régionale des comptes d'après les données de l'observatoire des déchets ménagers de Corse.

Annexe n° 16. Restes à recouvrer par année d'émission des factures d'eau et proposition d'admission en non-valeur par le comptable public en date du 20 juillet 2023

Année d'émission de la facture	Montant total à recouvrer à ce jour	Proposition ANV en date du 20/07/23
2000	8 923,43 €	6 370,06 €
2001	30 294,89 €	16 908,67 €
2003	46 619,43 €	30 179,95 €
2004	39 303,20 €	25 498,24 €
2005	48 720,73 €	28 018,48 €
2006	25 289,56 €	13 792,86 €
2007	44 607,71 €	25 880,36 €
2008	74 619,84 €	21 886,39 €
2009	65 626,04 €	14 702,76 €
2010	110 850,41 €	59 116,36 €
2011	74 210,93 €	42 761,00 €
2012	76 653,68 €	37 338,50 €
2013	62 578,67 €	40 929,02 €
2014	85 183,43 €	45 543,55 €
2015	83 257,29 €	50 805,33 €
2016	67 316,50 €	44 378,89 €
2017	75 286,18 €	59 488,20 €
2018	212 823,23 €	141 610,30 €
2019	274 007,04 €	
2020	448 436,07 €	
2021	540 405,88 €	
2022	758 520,44 €	
2023	348 044,00 €	
Total général	**3 601 578,58 €**	**705 208,92 €**

Source : Chambre régionale des comptes d'après extractions Hélios des recettes à recouvrer et proposition du comptable public pour admission en non-valeur.

RÉPONSE DE M. JEAN DOMINICI

ORDONNATEUR

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE
ENREGISTRE LE
16 NOV. 2023 /204
GREFFE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
MARANA GOLO

Lucciana, le 16 novembre 2023

ENREGISTRE LE
16 NOV. 2023 /123
CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE

Monsieur Philippe SIRE
Président de la Chambre régionales des comptes

Quartier de l'Annonciade
CS 60305
20297 Bastia cedex

Références : JD-AF-AF-23-691

Objet : Réponse écrite au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Marana Golo

Monsieur le Président,

Vous m'avez adressé par courrier daté du 4 octobre 2023 votre rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Marana Golo pour la période 2018-2022, en ma qualité d'ordonnateur, ma présidence ayant débuté le 30 juin 2020.

J'ai l'honneur de vous adresser par la présente ma réponse à ces observations, en application de l'article l.243-5 du code des juridictions financières, aux fins qu'elle soit jointe au rapport et portée à la connaissance du public.

Ce contrôle s'est déroulé dans un esprit empreint de cordialité et de sérénité qui doit être souligné ici. J'ai, pour ma part, attaché beaucoup d'importance au respect des délais parfois très courts et l'ensemble des pièces demandées ont été transmises dans ces délais tout au long de la procédure de contrôle.

Je me félicite que votre rapport souligne l'ambition politique partagée par l'ensemble des membres de la communauté de communes visant à encourager un développement économique et humain équitable, dans un cadre d'analyse et d'action adaptée à la situation particulière.

Cette situation, riche d'opportunités, voit l'Etat s'appuyer de plus en plus fortement sur les EPCI locaux pour accompagner la transition écologique et énergétique. Elle est également marquée par des incertitudes et des contraintes : des contraintes financières, qui voient les ressources des collectivités locales s'amenuiser et la remise en question trop fréquente des périmètres fonctionnels ou géographiques entraver l'affinement des diagnostics et des stratégies pertinentes. Elle compte aussi son lot de menaces, qu'il soit lié au changement climatique, propre à tous les territoires littoraux et méditerranéens, ou qu'il résulte de la situation du traitement des déchets en Corse. Votre rapport, à ces égards, offre au lecteur des clés de compréhension de cette situation.

Je tiens pourtant à vous faire part de mon étonnement et parfois même de mon incompréhension à la lecture de vos observations définitives, principalement pour ce qui concerne le formalisme de votre synthèse et des tableaux récapitulant les rappels de droits et les recommandations de votre institution.

Je considère en effet que ces deux documents ne rendent justice ni à la teneur et la qualité de nos échanges, ni au dynamisme de la communauté de communes que par ailleurs vous avez constaté et

sont susceptibles de n'offrir, au lecteur qui s'y limiterait, qu'une image éloignée et incomplète de la situation, de la trajectoire et de l'action quotidienne de la communauté de communes que j'ai l'honneur de présider.

Dans la présentation du tableau synthétisant l'état d'avancement de nos travaux en réponse à vos rappels du droits et recommandations, quatre des cinq « rappels du droit » et la totalité des cinq « recommandations » sont réputés « Non mis en œuvre », laissant penser, en vertu des critères alternatifs utilisés pour la classification « 3 » , que « *l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ;* qu'« *il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir* » ou encore qu' « *il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre* ».

S'agissant en premier lieu des rappels du droit, j'estime que les éléments d'appréciation et compléments d'information que j'ai pu vous apporter auraient dû vous amener, en application des critères précités, **à considérer les rappels aux droits n°1 à n°3 (**« *Adopter sans délai le plan climat air énergie territorial [...]* », « *Adopter sans délai le plan de prévention des déchets ménagers [...]* » ; « *Fiabiliser l'inventaire et le mettre en concordance avec l'état de l'actif en lien avec le comptable public* »**) comme connaissant a minima une mise en œuvre partielle** dans le tableau de synthèse conforme à classification « 2 », à savoir « **l'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre** une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un début d'exécution ».

Ayant pu constater que tous les rappels du droit ainsi que toutes vos recommandations ont connu un commencement d'exécution avant même le début du contrôle de votre juridiction, vous comprendrez que je ne puisse admettre, en l'état, le formalisme des tableaux joints à vos conclusions.

Je me dois aussi, Monsieur le président, de nuancer un certain nombre de titres, sous titres ou éléments du rapport, qui, sortis de leur contexte ou mis en relief dans une lecture parcellaire ou orientée, pourrait laisser prospérer ou susciter des inquiétudes disproportionnées.

A titre d'exemple, les retards constatés dans la prise en charge de la compétence de gestion des milieux naturels et la prévention des inondations (GEMAPI) ou la mise en place du plan climat air énergie (PCAET) ou les atermoiements constatés au sujet de la gouvernance de la commission locale de l'eau résultent du contexte institutionnel et territorial et ne doivent en aucun cas laisser penser que la communauté de communes puisse les traiter avec indolence. Bien au contraire : Ne pouvant me satisfaire de cette situation qui freine tout à la fois notre engagement financier et le déploiement d'opérations d'importance, j'ai continué d'insuffler un rythme soutenu à l'action des services.

I. Un projet de territoire pertinent et fédérateur, déployé avec célérité en dépit des obstacles.

Comme vous le soulignez dans votre rapport, les compétences obligatoires concernant la collecte et traitement des déchets des ménages, l'eau et l'assainissement des eaux usées sont intégralement exercées par la Communauté de Communes Marana Golo. Des partenariats sont conclus avec différents acteurs institutionnels dans une logique permanente d'adaptation, d'amélioration et d'optimisation.

Les orientations du plan de prévention des déchets ménagers seront présentées lors du prochain conseil communautaire[1] dans l'attente des conclusions définitives de l'étude d'optimisation du service public de gestion des déchets et de mise en place de la redevance spéciale et de l'étude menée avec le SYVADEC pour la mise en place d'une redevance incitative. Le calendrier et les modalités de

[1] Conformément au rappel au droit n°2 : « Adopter sans délai le plan de programme local de prévention des déchets ménagers prévu l'article L 541-15-1 du code de l'environnement »

tarification de la redevance spéciale ont été précisés, à l'occasion du Comité de pilotage du 9 novembre 2023[2], en vue être arrêtées par le conseil communautaire.

J'observe que vous identifiez dans votre rapport des avancées significatives (cf p.34, p.17), s'agissant des autres compétences obligatoires. Je souhaite cependant insister sur les différents degrés de maturité et de mise en place les concernant.

Ainsi, l'intérêt communautaire de la compétence « Aménagement de l'espace » a été précisé comme suit « *Elaboration, promotion et valorisation des itinéraires touristiques, Elaboration d'un plan local des itinéraires de randonnées, Aménagement, gestion, entretien et balisage et de sentiers pédestres d'intérêt patrimonial ou touristique ; signalétique d'interprétation* » *par la délibération* N°2019/58 du 4 décembre 2019). La constitution de notre réseau de sentiers progresse à un rythme soutenu : la valorisation toponymique et la cartographie sont en voie d'achèvement et les ouvertures et la pose de signalétique directionnelle et d'interprétation est prévue en 2024[3]. Cette compétence se voit confortée par la création d'un fonds de concours « Attractivité » doté de 700 0000€ par la communauté de communes au bénéfice de 7 communes rurales, visant à les accompagner dans la création d'équipements structurants (délibération 2022/27 du 28 mars 2022).

Par ailleurs, et aussi opportune soit-elle, il m'a semblé que la mise en œuvre d'une procédure d'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale ne pourra être initiée qu'après la formalisation du projet de territoire, en décembre 2023.

L'exercice de la compétence « Actions de développement économique » connait, quant à elle, différentes traductions :

- En premier lieu la création d'un office de tourisme pleinement opérationnel et rayonnant désormais sur l'ensemble du territoire permet de promouvoir la destination Marana Golo sur le plan national et international.
- Le dispositif territoire d'industrie a, quant à lui, permis d'accompagner un nombre significatif d'entreprises dans leur développement.
- Les réflexions menées sur les friches industrielles dans le cadre du dispositif Territoire d'industrie ainsi que l'écologie industrielle territoriale ont permis d'identifier les pistes d'améliorations et de déploiements pertinentes (constitution d'un référentiel foncier des espaces économiques, boîte à outils de l'optimisation foncière en ZAE...) qui pourront être prises dès 2024.
- La Communauté de Communes Marana Golo est par ailleurs lauréate d'un projet alimentaire territorial labellisé par le ministère de l'Agriculture qui se déploie selon le plan présenté lors des assises de l'alimentation que nous avons organisées le 22 mars 2023 à Biguglia et dont l'organisation a été rendue possible par le recrutement d'un chargé de mission et d'un bureau d'études.
- Notez enfin que l'ADEME et l'Agence de développement économique de la Corse ont déjà témoigné de leur intérêt pour continuer d'accompagner la Communauté de Communes Marana Golo dans cette démarche notamment pour la doter de l'ingénierie afférente.

Il ne peut être contesté que la compétence « création, aménagement, gestion et entretien d'aires d'accueil des gens du voyage connait à ce jour le moindre degré d'avancement. J'envisage dès lors en l'absence de ressources internes, la désignation d'un assistant à maîtrise d'ouvrage.

Pour ce qui concerne l'adoption d'un Plan Climat Air Energie (PCAET) la Communauté de communes a consenti à confier le soin de recruter un bureau d'études à la communauté d'agglomération de Bastia par le biais d'une convention de groupement de commande établie le 11 février 2021 aux fins de mutualiser certains coûts, et bénéficier d'une subvention. Le retard dans l'adoption de ce document ne peut par conséquent lui être imputé.

[2] Pour rappel, votre recommandation N°4 de votre rapport d'observations provisoires : « mettre en place la redevance spéciale « déchets » à destination des professionnels à compter de 2024

[3] Ce programme bénéficie de cofinancement de l'Agence de tourisme de la Corse et du fonds Avenir Montagne

J'ai interrogé la CAB par courrier du 7 juin 2023 pour obtenir des précisions sur l'état d'avancement de la consultation, et j'ai demandé à mes services d'entamer une procédure de recrutement d'un chargé de mission transition écologique et énergétique notamment en charge de la mise en œuvre du PCAET, et sollicité le fonds vert à cette fin.

Les formalités obligatoires ayant été accomplies dans le courant des mois d'aout et septembre 2023, le candidat sélectionné débutera son contrat en décembre 2023. Il travaillera en transversalité, à la mise en place du Contrat d'Objectif territorial et accompagnera le déploiement des compétences « Logement et Cadre de vie » et « Développement économique ».

Cet exemple illustre, si besoin était, ma volonté d'étoffer les moyens de la communauté de communes en procédant à des recrutements stratégiques, tout en tenant compte de notre capacité financière. **Depuis mon élection le recrutement de cadres propres à satisfaire les besoins essentiels identifiés ou doter la communauté de communes d'une ingénierie de projet est une priorité assumée.** Ces recrutements interviennent, dans la mesure du possible, dans le cadre de projets co-financés, tels que l'élaboration du programme d'action de prévention des inondations, (PAPI), des déploiements des mobilités alternatives, de la transition écologique, du contrat de relance et de transition écologique, ou, de l'écologie industrielle territoriale.

Ainsi dotée, la communauté de communes développe son projet de territoire, inscrivant chaque politique publique dans un niveau d'engagement financier croissant, principalement pour ce qui concerne ses investissements stratégiques et les équipements publics.

La complémentarité des compétences supplémentaires et obligatoires de la CCMG témoigne de la cohérence fonctionnelle ou spatiale du projet de territoire et de la pertinence des actions mises en place pour l'accompagnement de la transition écologique.

Cette cohérence est illustrée par la définition de l'intérêt communautaire des compétences « Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schéma départementaux et soutien aux actions de maitrise de la demande d'énergie »[4] ou « Création, aménagement et entretien de la voirie ».[5]

Le conseil communautaire a décidé de doter la Communauté de Communes Marana Golo de la compétence « Organisation de la mobilité » par sa délibération n° 2021/13 du 31/03/2021. Cette compétence sera déclinée dans le plan de mobilité simplifié (PDMS) dont l'élaboration a été initiée le 15 mai 2023, avec le soutien financier de l'ADEME à hauteur de 70%, soit 55 000€HT. La Communauté de Communes Marana Golo a ainsi pu recruter une chargée de mission des mobilités actives qui aura pour mission prioritaire de veiller, avec un bureau d'études, à l'adoption d'un schéma directeur cyclable sur le territoire communautaire[6].

Cette chargée de mission est également positionnée sur le programme d'écomobilité scolaire Moby, en lien avec la société ECOCo2, Moby se déploiera de septembre 2023 à juin 2024 dans les collèges en lien avec la communauté éducative et les gestionnaires de la voirie dans l'objectif de la mise en place de plans de Déplacements Etablissement Scolaire (PDES).

La compétence « politique du logement du cadre de vie » pourra bénéficier pour sa part, lors de son déploiement, des ressources, apports et expertises des autres missions et compétences.

[4] Aménagement et gestion des plages et nettoyage des plages tel que prévu par le code de l'environnement ; construction, entretien et gestion des ouvrages de défense contre l'incendie (DFCI) dans le cadre d'un plan local de protection contre l'incendie (PLPi).

[5] Est d'intérêt communautaire la voie du cordon lagunaire sur le périmètre de chaque commune membre

[6] La Communauté De Communes Marana Golo consacrera 200 000€HT à l'élaboration de ce plan, soutenu 70% par l'ADEME

L'émergence et le développement d'une logique de transversalité au sein de l'encadrement est une condition nécessaire à l'application concrète du projet de territoire dans l'exercice des compétences, dans un esprit de transparence et de connaissance partagée.

Sur ce plan, la communication et l'information des élus sera renforcée par une stricte observation des règles de gouvernance et l'adoption à un rythme soutenu des différents documents de planification, tels que le rapport d'activité du président de l'intercommunalité, le débat d'orientation budgétaire, ou le plan pluriannuel d'investissement et la structuration d'un véritable pôle ressources et moyens autour du service des finances. Ce pôle, renforcé par le recrutement d'un cadre, aura à sa charge la formalisation du processus décisionnel, selon les modalités que les élus auront choisi de se doter.

Bien que perfectible, la grande majorité des documents obligatoires sera disponible dans le courant de l'année, dans la mesure où ils relèvent de notre stricte responsabilité.

La mission d'accompagnement confiée au CEREMA pour l'élaboration du projet de territoire, prévoit également la mise en place d'une gouvernance appropriée. Son appui sera mis à profit pour achever l'élaboration de notre règlement intérieur.

Bien que soucieux de voir émerger un projet de territoire homogène et cohérent, je n'en ai pas moins affirmé la nécessité de traiter en priorité les politiques de préventions des risques naturels, et tout particulièrement le risque inondation.

II. La prévention des risques naturels, une priorité affichée de la communauté de communes.

Votre rapport met en exergue l'exposition du territoire communautaire au risque inondation.

Pour cette raison, la communauté de communes a finalisé dès 2018 sa stratégie locale du risque inondation (SLGRI) et pris « à bras le corps » la compétence GEMAPI. Elle a entamé les démarches d'élaboration de la préfiguration avec le soutien technique et financier des partenaires institutionnels qui l'ont accompagnée dans la désignation d'un bureau d'études. Durant cette période, la présidence de la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion de l'Etang de Biguglia (CLE du SAGE) était assurée par une élue de la communauté d'agglomération de Bastia. Le cabinet désigné en décembre 2019 pour la préfiguration de la compétence GEMAPI a entamé son diagnostic de terrain, pendant la crise sanitaire, prenant en considération les milieux naturels et le risque inondation, bien que ce dernier soit particulièrement signalé par les communes.

Le cabinet S.C.E, domicilié à Nantes, a été mandaté le 21 août 2023 par suite de la résiliation du marché initial aux fins de finaliser la préfiguration et a reçu comme consigne d'intégrer la gestion des milieux dans les fiches actions attendues en avril 2024. En ce qui concerne la clarification de la gouvernance du SAGE de l'étang de Biguglia, j'ai pu constater les efforts consentis par le président de la CLE, issu des rangs de notre conseil communautaire pour œuvrer, durant son court mandat (20 janvier 2021 – 16 juin 2022), à la désignation d'une structure porteuse.

Pour appuyer la démarche de la CLE, des cadres de la Communauté de Communes Marana Golo sont à sa disposition pour finaliser une convention d'entente afin de coordonner les contributions des membres principaux. J'observe que cette offre de services n'a pas rencontré l'écho attendu auprès des partenaires institutionnels. La Communauté de Communes Marana Golo continuera d'œuvrer à la réussite de la CLE du SAGE de l'Etang de Biguglia qui est le principal outil de protection des milieux aquatiques dès que la Collectivité de Corse aura convoqué les prochaines élections.

J'ai demandé au service gestion des risques naturels, **renforcé d'un chargé de mission dédié**, d'accomplir les démarches permettant d'obtenir la labellisation par le préfet de la Haute-Corse des PAPI à la fin de l'année 2023[7].

[7] Pour rappel, la recommandation n° 2 de votre rapport d'observations provisoires : « Achever l'élaboration des programmes d'actions de prévention des inondations »

Pour rappel, la SLGRI a été approuvée par la préfecture de la Haute-Corse le 27 décembre 2019 et j'ai pu lui notifier la déclaration d'intention de lancement de la démarche PAPI le 20 avril 2022 (et non en février 2023 comme votre rapport en fait état à tort (§66).

Sur le plan opérationnel, les opérations prioritaires ont été engagées sans attendre l'élaboration des PAPI, non sans avoir obtenu préalablement, outre son soutien financier, l'assentiment de l'Etat et ses différents services, ce qui a nécessité des délais importants. Concernant le lotissement de l'Umbrione, (inondé à une seule reprise par le Petre Turchine en 2016) la Communauté de Communes Marana Golo ne s'est pas contentée de préconiser de simples mesures de réduction de la vulnérabilité, mais a initié une opération de construction, sous sa maîtrise d'ouvrage d'un équipement de protection, dont les délais de conception et de réalisation sont nécessairement plus longs. J'attire enfin votre attention sur le fait qu'en l'absence de publication du nouveau plan de prévention du risque inondation départemental les travaux concernant les mesures de la vulnérabilité, n'auraient pas été financés par les services de l'Etat.

Pour améliorer la prise en compte des risques au niveau communautaire, et sans se substituer aux communes, il leur sera proposé de participer, sous notre coordination, à l'élaboration d'un plan intercommunal de sauvegarde qui sera finalisé dans le courant de l'année 2024, devançant l'échéance de 2026.

Dans le même esprit, la Communauté de Communes Marana Golo entend jouer un rôle moteur dans l'élaboration d'une stratégie locale de gestion du trait de côte[8] dans le respect des prérogatives de chacun. L'Etat doit, sur la base de l'atlas des zones submersibles, qu'il a publié en juin 2023, établir son plan de protection des risques littoraux. Pour leur part, les communes inscrites dans le décret fixant la liste des communes concernées par le recul du trait de côte devront réaliser la cartographie des enjeux relatifs aux zones d'exposition à court, moyen et long terme.

La CCMG assume les missions définies dans le cadre de la GEMAPI en ayant à cœur d'impliquer dans son projet l'ensemble des acteurs institutionnels.

III. La fiabilisation des comptes et l'optimisation des ressources au cœur de la stratégie de gestion de l'Etablissement

Notre stratégie d'optimisation de la gestion financière est en cours de déploiement

Pour ce qui concerne la fiabilité des comptes ainsi que l'analyse financière, vous avez pu constater des améliorations tant au budget principal qu'aux deux budgets annexes.

En effet, la Communauté de Communes Marana Golo s'est portée volontaire pour le passage à la M57 pour son budget principal dès le 1er Janviers 2023. Des réunions de travail partagé entre les services de la Communauté de Communes et le conseiller aux décideurs locaux ont été initiées dès 2022 et continuent à ce jour. Pour autant, comme vous avez pu le noter, nos demandes de réunions auprès du SGC de Borgo sont restées lettre morte.

Au cours de l'année 2024, nos travaux d'amélioration, de fiabilisation, et de transparence de nos comptes financiers et budgétaires, ainsi que les analyses financières menées seront terminées.

La direction financière actuelle va être restructurée et devenir un pôle complet de moyens généraux avec le recrutement d'un cadre expérimenté pour assurer :

- Le suivi de la commande publique – conseil aux services (25%)
- La gestion patrimoniale et logistique (25%)
- La gestion budgétaire et comptable (50%)

L'acquisition d'un logiciel de présentation de stratégie financière, « SFP-collectivités » permettra d'apporter des dimensions prospectives à l'ensemble des budgets. Il facilitera l'utilisation des AP/CP

[8] cf programme d'études préalables du PAPI TRI Marana axe 1, action 1.3

pour chaque budget, et permettra d'effectuer, via des modélisations de PPI, un meilleur suivi des investissements comme des ressources financières affectées sans avoir recours à des tableaux Excel[9].

Les travaux de suivi patrimonial de la Communauté de Communes devront permettre de régulariser les divergences entre l'état de l'actif et l'inventaire comptable. Ces travaux ont déjà été menés sur le budget de l'eau et le budget principal. Les travaux de finalisation ne peuvent s'exonérer de réunions avec le SGC de Borgo qui n'a pas répondu, pour l'heure, à nos sollicitations (le compte 217 ; le compte 23 ; le compte 24 ; les écarts de valeurs nettes, etc.)

Bien évidemment la fiabilisation de l'actif qui a été entamée se poursuivra en synergie avec les décisions prises avec le SGC de Borgo et la DDFIP. La réunion du 24 novembre 2022 avec la DDFIP pour évoquer les incohérences constatées dans l'état des biens à amortir et l'opportunité de s'engager sur la piste d'un inventaire physique n'a pas connue de concrétisation en 2023 en raison de l'indisponibilité temporaire de notre interlocuteur dédié. Le contact a cependant été renoué depuis le mois d'octobre à la faveur du retour de l'agent en charge du suivi de cette affaire au sein de la DDFIP.

Il est dans l'intérêt de la collectivité d'établir un inventaire physique précis. Nous avons donc missionné à cette fin un cabinet spécialisé pour nous accompagner dans cette démarche avec l'élaboration d'une procédure sur la gestion de l'actif [10].

Afin de respecter le principe d'équilibre des budgets SPIC une révision annuelle de notre délibération sur les atténuations de charges est prévue. Sur cette base, les transferts de charges de personnel entre les différents budgets seront réajustés à chaque exercice sur la base de l'organigramme et des rémunérations correspondantes. Elles seront désormais calculées au prorata temporis, au regard des affectations des agents et en prenant en compte les mutualisations à l'œuvre. Ces mutualisations sont jugées pertinentes pour accroître la transversalité et l'efficience des services publics. Le recrutement d'un cadre de catégorie A pour assurer la gestion des ressources humaines témoigne de la volonté d'améliorer l'élaboration, le suivi et l'évaluation des process. Ces mutualisations feront l'objet d'examen attentifs par les commissions compétentes débattues à l'occasion du DOB[11] .

Obéissant à la même logique, la délibération n°2018/57 autorisant le budget principal à verser une avance au budget assainissement sera régularisée lors du prochain Conseil Communautaire en tenant compte des intérêts.

Une cartographie des risques, assortie des recommandations d'améliorations sera présentée aux élus. Ces préconisations donneront lieu à des plans d'amélioration de la transparence et de la fiabilisation des comptes financiers de la Communauté de Communes.

Les provisions relevant du reversement du compte épargne temps seront mises en place dès 2024 et les provisions relatives à l'évolution des taux d'intérêts seront établies pour les prêts corrélés au livret A. Pour autant l'essentiel de nos emprunts est conclu à taux fixes et dénué de risques manifestes[12]. Notez à cet égard que des provisions pour dépréciation de comptes de tiers sont constituées sur les budgets primitifs 2023.

Un audit budgétaire sera également établi et présenté aux membres du conseil communautaire afin qu'ils puissent préparer avec une complète information les budgets primitifs de la collectivité et le plan

---

[9] Pour rappel, la recommandation n°3 de votre rapport d'observations provisoires : : « Elaborer un plan pluriannuel d'investissement »

[10] Conformément au rappel au droit n°3 : « Fiabiliser l'inventaire et le mettre en concordance avec l'état de l'actif, en lien avec le comptable public conformément aux dispositions des instructions comptables applicables et ce, afin d'opérer les régularisations nécessaires »

[11] Conformément au rappel au droit N°4 « Respecter, sans délai, le principe d'équilibre des SPIC en assurant le remboursement des charges de personnel réelles au budget principal en application des articles L.2221-1 et L.2224-2 du code général des collectivités territoriales ».

[12] Conformément au rappel au droit n°5 : « Constituer des provisions conformément à l'article L.2321-2 du code général des collectivités territoriales »

pluriannuel d'investissement"[13]. Cette approche prospective trouvera sa concrétisation avec l'élaboration d'une stratégie financière cohérente et l'utilisation d'outils d'évaluation adéquats.

Depuis 2021 une nouvelle présentation du DOB donne à connaître pour chaque budget des informations plus précises sur la gestion de la dette et des ratios de CAF brute, CAF nette ; capacité de désendettement ; et coefficient de rigidité des charges structurelles. Le DOB du budget principal 2023 a été enrichi d'une partie prospective qui sera étendue aux budgets annexes en 2024

L'information sur les activités de l'établissement envers les membres du Conseil communautaire est complète. Elle fera désormais l'objet d'un recueil au format du « Rapport annuel d'activité (art. 1. 5211-39 du CGCT) et sera adressée au maire de chaque commune membre accompagnée des comptes administratifs.

Toutes les mesures prises pour améliorer les perspectives financières sont d'une importance primordiale compte tenu de la charge que fait peser l'exercice de la compétence « collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés », et principalement le coût du traitement que le SYVADEC répercute sur notre établissement. Vous n'êtes pas sans ignorer que cette contrainte régionale ne laisse espérer que peu d'amélioration.

Dans ce contexte, il nous appartient d'adapter notre modèle, principalement en utilisant les leviers offerts par l'optimisation des collectes et la mise en place de la redevance spéciale qui se trouve particulièrement adaptée au tissu économique du territoire communautaire[14].
L'établissement va engager une démarche d'analyse économique sur le coût des services pour garantir la maîtrise et l'optimisation des dépenses.

Notre stratégie sera guidée par la concomitance de l'optimisation du service, par la mise en place de la redevance spéciale et des conclusions de l'étude diligentée par le SYVADEC sur la redevance incitative. L'aboutissement de cette démarche permettra de trouver un équilibre budgétaire.

Ces orientations devront en outre s'intégrer dans le plan territorial de gestion et de prévention des déchets non dangereux qui relève de la Collectivité de Corse.

L'exemplarité de la gestion budgétaire des services alimentation en eau potable et assainissement

Vous abordez pour finir la situation des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.

Concernant l'assainissement, je vous informe que la révision du schéma directeur est en cours ; Il appartiendra au bureau communautaire accompagné des services de l'établissement de définir les opérations d'équipements prioritaires, en tenant compte de nos capacités financières.

Il est à noter que deux emprunts arrivent à terme en 2024 et 2025. Ce calendrier est favorable à l'examen attentif des propositions de la Banque des territoires et notamment de leur offre de prêts à long terme « AQUA » qui autorise un étalement sur 40 ou 60 ans. Cette offre de financement viendra compléter les subventions et le FCTVA et permettra à la communauté de communes Marana Golo de maîtriser sa capacité de désendettement.

Les efforts de gestion qui ont été engagés portent leurs fruits. Je peux citer, à titre d'exemple, la négociation des contrats et marchés, la mise en place d'une part fixe de la redevance, la recherche de recettes complémentaires : contrôle des installations, service public d'assainissement non-collectif, participation financière pour l'assainissement collectif. Le principe dit du « pollueur payeur » trouve à s'appliquer dans la démarche en cours et visant à déconnecter les entreprises à caractère industriel

[13] Pour rappel, la recommandation n°3 de votre rapport d'observations provisoires : « Elaborer un plan pluriannuel d'investissement »

[14] Pour rappel, la recommandation n°4 de votre rapport d'observations provisoires : « mettre en place la redevance spéciale « déchet » à destination des professionnels à compter de 2024

générant des rejets exorbitants en raison de leur nature ou de leur volume ou, à défaut, d'en compenser les coûts.

Je ne peux que partager votre analyse quant à la bonne santé financière de notre service public de l'eau potable malgré des difficultés de recouvrement de créances. La situation a favorablement évolué depuis votre venue, pour se porter à 1,8M€ et non 3,6M€ comme vous le notez .

Au 31 aout 2023, l'en-cours est rapporté à 3.1 M€, auquel nous devons soustraire une décision admission en non-valeur de 0.7M€ concernant des factures de faible valeur sur la période 2000-2018. Le comptable public doit également affecter une provision de 467k€ et enfin rapprocher 160k€ de factures réglées.

Ne souhaitant plus être confronté à cette situation à l'avenir, le conseil communautaire a réaffirmé le 24 juillet 2023 la nécessité de mettre en place immédiatement une convention de recouvrement avec la DDFIP[15] qui sera soumise à l'approbation du conseil communautaire avant la fin de l'année 2023. Ce document permettra de préciser le rôle de chacun dans les opérations de recouvrement et fixera n calendrier de réunions périodiques.

Enfin, l'adoption d'une tarification incitative progressive de l'eau offrira des moyens mis en œuvre pour fiabiliser notre exploitation et l'adapter au défi du changement climatique sans pénaliser les utilisateurs vertueux.

Telles sont, Monsieur le président, les remarques que je tenais à apporter aux rapports d'observations définitives de la Chambre régionale des Comptes dont je regrette simplement qu'il n'ait pas suffisamment tenu compte de nos réponses et des éléments apportés dans le cadre des échanges dont je tiens une nouvelles fois à saluer la cordialité et l'esprit constructif.

Soyez toutefois assuré de ma volonté qu'en soit recueillis les plus grands bénéfices dans l'exercice quotidien des services publics confiés à la communauté de communes .

Je vous prie de bien vouloir croire, Monsieur le président, en l'assurance de ma haute considération.

COMMUNAUTE DE COMMUNES
MARANA-GOLO
Le Président de la Communauté
de Communes Marana-Golo

Jean DOMINICI

[15] Pour rappel, la recommandation n°5 de votre rapport d'observations provisoires : « Mettre en place, en lien avec le comptable public, une convention visant à l'amélioration du recouvrement des créances du budget de l'eau.

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

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

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

Adresse mél. : corse@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-corse