

# **ASSEMBLEE DE CORSE**

1 ERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022

REUNION DES 27 ET 28 JANVIER 2022

**RAPPORT DE MONSIEUR**  
**LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE**

**RAPPORT RELATIF AUX SUITES RÉSERVÉES AU  
RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA  
CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES RELATIF AU  
CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA  
COLLECTIVITÉ DE CORSE SUR LES CONDITIONS  
D'UTILISATION DES RELIQUATS DE LA DOTATION DE  
CONTINUITÉ TERRITORIALE (DCT) POUR LES  
EXERCICES 2016 ET SUIVANTS**

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission du Développement Economique, du Numérique, de  
l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Commission des Finances et de la Fiscalité

## **RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE**

La Chambre Régionale des Comptes a transmis le 15 septembre 2021 son rapport définitif portant sur l'examen de la gestion de la Collectivité de Corse (conditions d'utilisation de reliquats de dotation de continuité territoriale DCT) concernant les exercices 2016 et suivants rapport rendu sur saisine de la Préfète Josiane CHEVALIER.

En application de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, ce rapport deviendra public à l'issue de son examen par l'Assemblée de Corse.

D'un point de vue procédural, il convient de rappeler que le rapport d'observations provisoires, pratiquement identique au rapport définitif, a fait l'objet de fuites, en violation des textes régissant la matière, ceci dans un contexte visant manifestement à remettre en cause le principe d'utilisation du reliquat de DCT, voire le montant de l'enveloppe de continuité territoriale.

Par ailleurs, le rapport d'observations définitives (ROD dit « 2 ») du 13 septembre 2021 a été reçu le 15 septembre.

Il a fait l'objet d'une communication publique de la CRC alors même que le Conseil exécutif de Corse avait demandé à pouvoir différer d'un mois l'inscription au rôle de la session de l'Assemblée de Corse le dit rapport, eu égard au caractère particulièrement chargé de la période considérée.

Enfin il convient de souligner que ce rapport s'inscrit dans le cadre du débat relatif au service public de continuité territoriale.

Il prend une dimension particulière à l'aune du rapport de l'autorité de la concurrence rendu le 17 novembre 2020, du renouvellement des DSP maritimes et aériennes portées par l'Office des Transports de la Corse (OTC) pour 2022 et 2023 et des plaintes multiples portées par la société Corsica Ferries devant la Commission Européenne, contre ces DSP et contre le principe même d'un service public de transport maritime entre la Corse et le continent

Les débats dans la presse et les dernières communications du Préfet adressées à la Collectivité de Corse ou par voie de presse viennent en résonance de ce contrôle de l'usage de la DCT par la Chambre Régionale des Comptes.

Au-delà des observations de la Collectivité de Corse déjà portées à la connaissance de la Chambre lors de la phase contradictoire, le contenu du rapport définitif porté à votre connaissance appelle un certain nombre d'observations.

Ce rapport s'articule autour de cinq chapitres consacrés :

- au cadre juridique de la DCT ;
- aux données financières concernant la DCT et son reliquat ;
- à la justification de l'emploi du reliquat ;
- à la répartition du reliquat ;
- à l'éligibilité des opérations d'investissement financés par le reliquat.

Si les premiers rapports provisoires comportaient des recommandations de la Chambre (recommandation 1 : mettre en place un suivi fiable de l'utilisation du reliquat ; recommandation 2 : se conformer aux règles d'éligibilité posées par l'article L. 4425-26 du CGCT lors du choix des opérations d'investissement éligibles au financement par le reliquat), le Conseil exécutif prend note que la Chambre a retiré ces recommandations à la suite des réponses documentées par l'administration de la Collectivité de Corse justifiant que ces points étaient déjà mis en œuvre.

Au final, ce qui est extrêmement rare, la CRC ne formule donc aucune recommandation.

\*\*\*

Le rapport d'observations définitives (ROD dit « 2 ») du 13 septembre 2021 a été reçu le 15 septembre. Il a fait l'objet de fuites dans la presse avant l'obligation de présentation préalable devant l'Assemblée de Corse, malgré un accord entre la CRC et les services de la Collectivité de Corse compte tenu du calendrier du Conseil exécutif « utile » et du nécessaire établissement d'un rapport de présentation aux élus correctement documenté au regard de l'importance du sujet analysé par la CRC. Aux termes de ce rapport, la Chambre relève des améliorations constantes dans le suivi du reliquat de dotation de continuité territoriale (DCT), et notamment depuis son rapport de janvier 2017 consacré à la gestion de la Collectivité Territoriale de Corse. Ce rapport appelle donc de la part du Conseil exécutif les observations suivantes :

**1) Sur l'obligation de justification de l'emploi du reliquat : l'augmentation du volume du reliquat n'entraîne aucun renforcement juridique de l'obligation de justificatif l'emploi du reliquat**

Dans son rapport, la Chambre affirme que l'élargissement en 2017 du champ des opérations éligibles a renforcé pour la Collectivité de Corse l'obligation de justification de l'emploi du reliquat.

Cette affirmation est erronée en droit. Aucune obligation réglementaire ne vient au soutien de l'affirmation de la Chambre relatif au renforcement de la traçabilité de l'utilisation du reliquat.

La Chambre le reconnaît expressément dans son rapport, en rappelant que la Collectivité a simplement pour « *obligation d'attester de l'emploi du reliquat selon les modalités définies par l'instruction budgétaire et comptable applicable à la Collectivité de Corse qui prévoit le renseignement d'une annexe budgétaire spécifique* ».

**2) Sur la suppression des surcompensations à partir de décembre 2015, une amélioration décisive au demeurant reconnue, même si non valorisée, par la**

## **Chambre**

La Chambre reconnaît aux termes de ses écritures que la Collectivité de Corse s'est engagée dans une action volontariste à compter de 2016 en mettant fin aux régimes de surcompensation des sommes versées au titre des délégations de service public (DSP) maritimes, mais elle le fait a minima et sans souligner la volonté politique et les décisions traduisant cette volonté qui ont conduit à réduire de façon très conséquente le montant de compensation alloué aux compagnies maritimes, et donc l'augmentation mécanique du reliquat.

La CdC a ainsi communiqué les éléments chiffrés illustrant cette nouvelle trajectoire et étayant les modalités de formation du reliquat de DCT.

Ainsi, la Chambre Régionale des Comptes mentionne qu'une partie du reliquat trouve son origine dans la suppression de l'aide sociale et du service complémentaire.

La suppression effective de ces deux dispositifs sous responsabilité de l'Etat est intervenue à partir de l'exercice budgétaire 2014.

Il convient de rappeler que l'Etat, malgré leur caractère irrégulier et malgré les obligations du droit européen, n'a pourtant jamais recouvré ces aides dont le recouvrement procède de la responsabilité des Etats membres.

La Collectivité de Corse et la CRC ont précisé aux termes du contradictoire que le niveau de compensation versé aux compagnies a diminué à compter de 2013 pour passer de 111,5 M€ en 2013, à 101,1 M€ en 2014 et à 103,4 M€ en 2015, soit une économie de plus de 50 M€ par an par rapport à la période « service complémentaire + aide sociale », et de plus de 20 M€ par an par rapport à la période 2014-2015 (suppression service complémentaire et aide sociale)

Une baisse sensible s'est poursuivie à compter de 2016 jusqu'en 2020 (hors coût Covid) avec un montant moyen de compensation à hauteur de 82,86 M€ annuel.

Au cours des années 2016-2020, la baisse de compensation s'est accompagnée d'une meilleure qualité de service due à l'augmentation de fréquences sur certaines lignes mais aussi d'une baisse du tarif « fret » de 46 € à 35 € le mètre linéaire encadré par la mise en œuvre d'un contrat de « couverture carburant ». Ce dernier a permis de garantir un prix au mètre linéaire de 35 € sur la durée du contrat de DSP.

La constitution du reliquat débute donc en 2015 et s'accroît en 2016 par une amélioration de la gestion active des DSP. Comme évoqué par la Chambre, l'OTC a ainsi procédé au reversement de 89,8 M€ auxquels il convient de rajouter 10 M€ au titre de l'exercice 2019.

Cette trajectoire extrêmement favorable depuis 2016 traduit la politique volontariste de la Collectivité de Corse et de son opérateur - l'Office des Transports de la Corse.

Enfin, la Chambre n'a pas jugé utile de reprendre, fût-ce pour information, l'accord politique conclu avec les plus hautes instances de l'Etat (Premier Ministre et Ministre en charge des Collectivités) et conduisant à ce que les diminutions de compensation découlant de l'action volontariste du Conseil exécutif de Corse, en rupture avec les errements antérieurs, d'une part ne conduisent pas à une diminution de l'enveloppe

globale de continuité territoriale, d'autre part, entraînent un élargissement des conditions d'utilisation du reliquat (nouvelle rédaction de l'article L. 4425-26 du CGCT).

### **3) Sur la planification de l'affectation du reliquat : une divergence d'appréciation entre la Chambre et la Collectivité de Corse sur les modalités de cette projection**

La Collectivité, dans le cadre des échanges contradictoires, a fait part de son désaccord avec l'analyse du rapporteur de la Chambre quant aux procédures mises en œuvre pour justifier de la répartition du reliquat constitué.

En effet, la Chambre relève l'absence d'un document à caractère stratégique ayant pour objet de planifier de manière prévisionnelle l'affectation du reliquat ainsi que celle d'un bilan a posteriori.

Si un document stratégique n'est pas formalisé en tant que tel, un travail collaboratif est instauré entre la Collectivité et l'OTC pour estimer la part de reliquat à inscrire au budget de la Collectivité tel que souligné précédemment dans le cadre des itérations annuelles (débat d'orientation budgétaire des 2 entités, dialogue de gestion avec la tutelle, budget primitif et budget supplémentaire).

Ce travail concerté a largement contribué aux améliorations de la gestion du reliquat constatées par la Chambre dans le rapport depuis 2016. L'analyse rétrospective dont s'est dotée l'OTC a ainsi permis d'anticiper le quantum devant être conservé par l'office à titre prudentiel et le montant du reliquat pouvant être restitué à la Collectivité. Parallèlement, la Collectivité a modifié de manière très précautionneuse la comptabilisation du reliquat reversé par l'OTC en l'inscrivant dans son budget supplémentaire.

L'estimation du reversement ainsi opérée par l'OTC apparaît dès le document d'orientation budgétaire de la Collectivité et démontre que la projection s'inscrit dans une réflexion stratégique instaurée au titre du dialogue de gestion entre les deux entités. Cette dernière pourra d'ailleurs faire l'objet d'une convention de gestion entre elles ou être annexée au futur contrat d'objectifs et de performance.

C'est dans ce cadre que l'OTC et la Collectivité de Corse ont mené leurs réflexions afin de garantir la poursuite des rotations maritimes et aériennes au titre des délégations de service public durant la crise de la Covid 19.

L'équilibre des contrats a été garanti avec les compagnies délégataires de service public tant dans le domaine aérien que maritime malgré les forts impacts financiers engendrés par la crise, et un reliquat a toutefois été dégagé par l'OTC qui en reversera une partie à la Collectivité de Corse comme en atteste le rapport du budget supplémentaire de notre institution.

### **4) Sur la possibilité théorique de financer les provisions relatives aux contentieux Corsica Ferries en cours en mobilisant le reliquat de DCT : une suggestion juridiquement illégale de la Chambre**

S'agissant **des contentieux en cours** avec la compagnie Corsica Ferries, la CRC

indique que Collectivité de Corse aurait eu matière à constituer des provisions pour risques en utilisant les reliquats de DCT et donc à financer de cette manière les montants disproportionnés que la justice administrative a condamné à payer à la Corsica Ferries pour des contentieux trouvant leur origine avant 2015.

La Collectivité de Corse a rappelé à la Chambre que l'article L. 4425-26 du code général des collectivités territoriales dédié à l'éligibilité des dépenses couvertes par le reliquat ne fait pas mention de la possibilité d'utiliser tout ou partie de celui-ci à des fins de provisions. Pour cette raison, la CRC a abandonné toute recommandation sur ce point.

### **5) La non-prise en compte par la Chambre de la situation exceptionnelle et des contraintes issues de la fusion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 et de la spécificité institutionnelle de la Collectivité de Corse**

Pour ce qui concerne la justification de l'emploi du reliquat, la Chambre Régionale des Comptes ne prend pas en considération les importantes difficultés auxquelles est confrontée la Collectivité de Corse au regard des travaux nécessaires à la bonne mise en œuvre de la fusion des trois collectivités territoriales qui exerçaient auparavant des compétences et sous des nomenclatures budgétaires différentes.

Ceci a induit un travail important d'harmonisation afin de doter la Collectivité de Corse d'un système d'information et de gestion financières (SIGF) unique dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, soit seulement 24 mois après la fusion des trois entités alors que ce chantier a été mené sur une durée moyenne de quatre années dans la plupart des régions qui se devaient de fusionner des budgets relevant de la même nomenclature. Il est sans doute temps que la Chambre Régionale des Comptes de Corse le prenne en considération dans ses travaux.

Pour autant, ce nouveau SIGF fait l'objet d'améliorations constantes. Ainsi, une nouvelle procédure est d'ores et déjà mise en œuvre afin de permettre que, dès l'affectation, une dépense puisse être fléchée comme étant éligible au financement par le reliquat de DCT et que soit précisé le taux de chaque éventuel co-financement attendu. Ces informations sont héritées dans les engagements et mandatements subséquents.

S'agissant de la jonction systématique de l'annexe réglementaire dédiée au suivi des recettes affectées, il convient de souligner que celle-ci est complétée par la Collectivité de Corse depuis 2016.

Sur ce point, il convient de rappeler que l'instruction M57 applicable à la Collectivité de Corse impose, comme l'ensemble des autres instructions budgétaire et comptable, l'emploi de maquettes budgétaires précises et normées. Ainsi, l'annexe réglementaire D1 « Etat des recettes grevées d'une affectation spéciale » ne prévoit nullement d'apporter le niveau de détail requis par la Chambre.

De cela, la Chambre déduit donc qu'il nous appartient de produire, lors du vote de chaque décision budgétaire, une annexe non prévue par la réglementation et de la joindre au rapport concerné. Les éléments devant figurer dans cette annexe spécifique et donc exorbitante du droit commun sont désormais clairement listés et appellent de ma part les observations suivantes.

Sur le fond, l'attention particulière portée à cette recette ne doit pas conduire à occulter que l'excédent de DCT représente, 2,3 % des recettes réelles de fonctionnement 2015/2019.

Les 89,8 M€ perçus entre 2014 et 2019 au titre du reversement du reliquat doivent être mis en perspective avec les 240,3 M€ de dépenses éligibles mandatées sur la même période.

En effet, nous pouvons rappeler que dans le cadre de l'instruction, la Collectivité a transmis à la CRC, le détail des opérations mandatées sur les exercices 2014,2015,2016, 2017, 2018, et 2019 portant sur des dépenses éligibles au financement par le reliquat de la DCT, en application des dispositions de l'article L. 4425-4 puis L. 4425-26 du CGCT.

Le volume mandaté sur la période s'élève à 240,3 M€, dont 54,7 M€ au titre du financement des ports et aéroports, 12,6M€ pour le réseau ferré et 0,2 M€ pour le Comité de Massif et 172 M€ pour le réseau routier.

Les co-financements perçus sur ces mêmes dépenses s'élèvent à 64,6 M€. Ainsi, déduction faite des cofinancements et du reliquat de DCT reversé, le reste à charge pour la Collectivité de Corse s'élève à 85,8 M€.

Sur la forme, il convient de relever que l'emploi de ce dispositif spécifique ne semble pas justifié au stade de la prévision budgétaire.

Le contrôle sur l'emploi d'une recette affectée s'effectue au regard de la réalisation budgétaire, en d'autres termes lors du vote du compte administratif. Dans un souci de transparence, il est donc proposé de produire l'annexe complémentaire uniquement à l'appui du seul compte administratif.

En effet, au stade de la prévision budgétaire, il semble difficile si ce n'est impossible de déterminer avec précision les opérations devant donner lieu à réalisation sur l'exercice considéré. Par ailleurs, l'opération résultant de l'affectation, aucune opération nouvelle ne pourrait être recensée à ce stade.

A ce titre, il paraît donc excessif de la part de la Chambre de parler de « *carences dans les documents budgétaires justifiant l'emploi du reliquat* ».

Ensuite, il faut revenir sur les observations faites en matière d'éligibilité des dépenses.

A titre d'information, il est utile de préciser que l'Etat n'a pas compétence pour intervenir sur les modalités d'utilisation de la dotation de continuité territoriale. Compte tenu du principe de libre administration, la répartition de cette dotation relève de la seule compétence de la Collectivité de Corse. Il s'avère en revanche évident que cette répartition, tout comme l'emploi du reliquat de la dotation, doivent s'opérer conformément au périmètre couvert par l'article L. 4425-26 du CGCT.

Aussi la Chambre se cantonne dans une lecture stricte de l'article susvisé. En effet, sans contrevenir au principe de déspecialisation de la DCT, elle souligne le caractère prioritaire qui doit être donné au financement de la réalisation d'équipements

portuaires et aéroportuaires destinés au transport et à l'accueil de voyageurs et de marchandises. Pour autant, le Conseil exécutif fait le constat que les treize opérations concernant les infrastructures de transport pour un montant de 13,8 millions d'€ n'appellent pas d'observation particulière de la part de la Chambre, tout comme sept opérations relevant du comité de massif pour 0,2 million d'€.

En outre, il ressort du contrôle que la Collectivité de Corse aurait commis une erreur dans son appréciation pour l'éligibilité de deux opérations pour un montant global de 30 761 € sur un montant total de 14,031 M€ justifié au titre de l'exercice 2019, soit un pourcentage d'erreur de 0,02 % !

La faiblesse insigne de ce montant au regard de l'ensemble des opérations fait à lui seul la démonstration, comme nous le soutenons, qu'il s'agit là d'une erreur d'appréciation ayant été faite en toute bonne foi et devant être considérée comme telle.

De même, concernant les 8 opérations relevées comme ne remplissant pas les conditions d'éligibilité sur la période 2016-2018, le volume de ces opérations s'élève à 920 K€ pour un montant total d'opérations éligibles justifié sur la période à hauteur de 135 M€, soit un taux d'anomalie relevé de 0,60 %.

Ainsi, si le système de contrôle mis en œuvre par les services de la Collectivité depuis l'exercice 2019 permet de fiabiliser le suivi des opérations financées par le reliquat de DCT, il ressort donc que depuis 2016 le taux d'irrégularité constaté par la CRC au titre des dépenses inéligibles est de 0,42 %.

Pour ce qui concerne les dépenses opérées pour les territoires de l'intérieur et de montagne autorisées depuis la déspecialisation de 2017, la Chambre s'étonne de leur faible montant alors que celles-ci sont les premières réalisées depuis ladite déspecialisation et l'adoption qui en a suivi d'un règlement des aides mettant en œuvre le schéma d'aménagement, de développement, et de protection de la montagne corse.

Malgré une communication dynamique auprès des potentiels porteurs de projets, le caractère nouveau et récent du règlement ainsi que la nature des opérations éligibles demandent un temps certain, évalué de 24 à 36 mois, avant de constater des signes de réalisation, ainsi qu'un accompagnement des services en matière d'ingénierie de projets.

Il s'agit là d'une problématique générale, qui impacte certes le montant des financements sollicités et l'exécution budgétaire des projets portés par les acteurs de l'intérieur et de la montagne, mais qui se situe en amont de ceux-ci et les dépassent largement.

Cette problématique fait l'objet d'une mobilisation forte des élu(e)s et des services concernés (ceux de la Collectivité de Corse comme ceux des communes et intercommunalités).

Il est enfin à noter, et c'est l'essentiel eu égard à la mission de contrôle budgétaire exercée par la CRC, que malgré ses observations relatives à la faiblesse de

l'exécution budgétaire sur les opérations financées au titre de la troisième possibilité ouverte par le texte de loi, la Chambre ne relève aucune irrégularité quant à l'éligibilité des opérations portées par le Comité de Massif sur la période examinée.

L'esprit et la lettre du dernier alinéa de l'article L. 4425-26 du CGCT relatif aux conditions d'utilisation du reliquat ont donc été strictement respectés : « *Les reliquats disponibles sont affectés en priorité à la réalisation d'équipements portuaires et aéroportuaires destinés au transport et à l'accueil de voyageurs et de marchandises, puis à la réalisation d'infrastructures routières et ferroviaires ou à des opérations d'investissement s'inscrivant dans un projet global de développement du territoire de la Corse, notamment au titre des politiques publiques menées en faveur des territoires de l'intérieur et de la montagne* ».

Enfin et pour conclure, si le rapport fait état de quelques simples observations, la Chambre n'y formule aucune recommandation.

A cet égard, il convient également d'ajouter que la CRC ne manque pas, lorsqu'il y a matière à le faire, de suggérer à la Collectivité contrôlée de mettre en œuvre quelques bonnes pratiques mises en œuvre dans des situations similaires ou identiques.

Qu'elle ne l'ait là non plus pas fait signifie certainement que l'action de la Collectivité de Corse ne connaît pas de meilleur équivalent ailleurs.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.