



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COLLECTIVITÉ DE CORSE

Situation financière

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 1^{er} avril 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	8
1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE ET DE SON ENVIRONNEMENT	9
1.1 Les caractéristiques démographiques et sociales	9
1.2 La structure de l'économie	10
1.3 Les aspects institutionnels	11
2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES	14
2.1 L'information budgétaire	14
2.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires	14
2.1.2 Les lacunes de l'information contenue dans les états annexes du compte financier unique	15
2.2 La fiabilité des comptes.....	17
2.2.1 Une démarche de fiabilisation des comptes en cours.....	17
2.2.2 La connaissance imparfaite du patrimoine.....	18
2.2.2.1 La non concordance de l'état de l'actif et de l'inventaire.....	18
2.2.2.2 L'absence de transfert de patrimoine vers les personnes morales en charge de la gestion d'équipements publics	19
2.2.2.3 Le transfert ou l'amortissement des frais d'études et d'insertion	21
2.2.2.4 L'intégration des travaux en cours	22
2.2.3 La mise en œuvre incomplète du principe comptable de prudence	23
2.2.3.1 L'évolution des provisions	23
2.2.3.2 L'absence de provisions pour CET	24
2.2.3.3 Des provisions pour litiges et risques insuffisantes.....	24
2.2.3.1 Une meilleure prise en compte du risque de non recouvrement des créances	26
2.2.3.2 Un suivi des immobilisations financières à renforcer.....	26
2.2.3.3 Des insuffisances dans le rattachement des charges et produits	28
2.2.4 Un renforcement de la fiabilité des comptes à mener en partenariat avec le payeur de Corse.....	30
3 LA SITUATION FINANCIERE	31
3.1 Une dynamique des produits en retrait par rapport à celle des charges	32
3.1.1 Des recettes fiscales globalement dynamiques jusqu'en 2022, avant de ralentir en 2023.....	33
3.1.1.1 Les réformes de la fiscalité locale et le dynamisme des recettes de TVA	34

3.1.1.2	Des ressources fiscales communes aux départements et régions dépendantes de la conjoncture économique	35
3.1.1.3	Une fiscalité spécifique à la Corse, mais dont la progression ralentit	37
3.1.1.4	La fiscalité reversée.....	38
3.1.2	Des ressources institutionnelles stables, hormis pour la continuité territoriale et les concours pour dépenses sociales.....	38
3.1.3	La faiblesse relative des produits d'exploitation.....	40
3.2	Des charges en progression continue	41
3.2.1	L'augmentation des participations et contributions	41
3.2.1.1	Des dépenses orientées vers le financement des agences et offices	42
3.2.1.2	Des lacunes récurrentes dans le pilotage des agences et offices.....	42
3.2.2	Des dépenses de personnel élevées et des outils de pilotage en voie de construction	44
3.2.2.1	Les facteurs contribuant à la dynamique des dépenses.....	44
3.2.2.2	L'amorce tardive d'une stratégie de pilotage budgétaire des emplois.....	47
3.2.3	Une progression des dépenses d'aide sociale liée aux effets du vieillissement.....	48
3.2.4	La hausse des charges à caractère général et des subventions	50
3.2.5	Les autres charges diverses de gestion.....	52
3.2.6	Une capacité d'autofinancement tendancielle en baisse et impactée par des événements exceptionnels	53
3.3	Les investissements et leur financement	56
3.3.1	Un besoin de financement des investissements supérieur à 100 M€ par an en moyenne.....	56
3.3.2	Des dépenses d'investissement soutenues en volume.....	59
3.3.3	Un pilotage insuffisant des investissements.....	61
3.3.3.1	Une programmation des investissements partielle et insuffisamment suivie	62
3.3.3.2	Une surprogrammation qui nécessite de renforcer le pilotage des autorisations de programme	66
3.4	Une dette d'un milliard d'euros dont la soutenabilité future dépendra de la capacité de la collectivité à dégager un autofinancement suffisant.....	69
3.4.1	Une collectivité qui emprunte deux fois plus qu'elle ne rembourse en capital	69
3.4.2	Un endettement resté soutenable jusqu'en 2023 mais nécessitant une vigilance accrue	71
3.4.2.1	Une capacité de désendettement volatile mais sous le seuil d'alerte.....	71
3.4.2.2	Un encours désormais peu risqué mais nécessitant une vigilance accrue.....	72
3.5	Des disponibilités à surveiller	74
3.5.1	Une trésorerie positive mais en tension.....	74
3.5.2	Des tensions qui s'accroissent notamment pour régler les fournisseurs d'investissement	75
4	DES PERSPECTIVES FINANCIÈRES INCERTAINES	77
4.1	Les données préliminaires 2024 marquées par une poursuite de la diminution de l'épargne et de la hausse de l'endettement.....	77
4.2	Une trajectoire financière, qui en dépit d'hypothèses optimistes, se traduit par une dégradation des ratios de solvabilité	79
4.3	Une trajectoire financière qui pourrait devenir peu soutenable	81

4.4 Des économies à mettre en œuvre de manière urgente	85
ANNEXES.....	87
Annexe n° 1. Fiabilité des comptes	88
Annexe n° 2. Les provisions	90
Annexe n° 3. Niveau de dépenses et de recettes de fonctionnement par habitant	91
Annexe n° 4. Évolution des ressources	92
Annexe n° 5. Part relative des fractions de TVA comparées aux régions et collectivités territoriales uniques	93
Annexe n° 6. Annexes masse salariale.....	95
Annexe n° 7. Évolution du nombre de bénéficiaires et des montants versés des principales dépenses d'aide sociale.....	97
Annexe n° 8. Répartition des dépenses d'investissements des départements et régions	98
Annexe n° 9. Activation d'une partie des leviers fiscaux pour 2025	99
Annexe n° 10. Capacité d'autofinancement brute.....	101

Réponse de M. Gilles Simeoni, ordonnateur

SYNTHÈSE

La collectivité de Corse est une collectivité territoriale unique depuis 2018, exerçant des compétences étendues, qui dépassent celles des départements et des régions de droit commun. Elle est assistée pour leur exercice de huit agences et offices, ayant le statut d'établissements publics.

La situation financière de la collectivité de Corse, dans un contexte de fusion, a relativement bien résisté aux effets de la crise sanitaire et aux conséquences financières de contentieux anciens. Retraité de l'impact financier de ces événements exceptionnels, son taux d'épargne brute s'est maintenu à un niveau égal ou supérieur à la moyenne cumulée des départements et des régions, profitant du dynamisme de certaines recettes en lien avec la reprise économique. La collectivité a également bénéficié, plus récemment, d'apports exceptionnels de l'État à la dotation de continuité territoriale que ce dernier lui verse pour compenser les surcoûts des nouveaux contrats de délégation de service public permettant de relier la Corse au continent. La trajectoire financière montre toutefois, à ce jour, des signes de détérioration préoccupants.

Ainsi, avec le ralentissement conjoncturel et structurel de certaines recettes depuis 2023 et la progression continue des charges de gestion, le taux d'épargne brute, qui demeurerait à un niveau relativement satisfaisant fin 2023, se contracte. Ce mouvement baissier, combiné à une hausse continue de l'endettement qui dépasse désormais un milliard d'euros (1 Md €) et à des tensions de trésorerie, témoigne d'une dégradation de la santé financière de la collectivité.

Les perspectives financières que la collectivité de Corse a présentées début 2024 confirment d'ailleurs cette détérioration et le risque d'effet ciseaux entre les dépenses et les recettes. À droit constant, en prenant en compte les données préliminaires intégrées au budget modifié 2024, la situation financière se dégraderait davantage avec une dépendance à l'emprunt dans des conditions remettant en cause la soutenabilité de sa politique d'investissement et sa solvabilité. Le taux d'épargne brute, qui pourrait baisser à 10 % des produits de gestion, et la capacité de désendettement, qui pourrait s'établir à 10 ans, soit au-delà des seuils d'alerte.

La collectivité de Corse a commencé à prendre des mesures, mais ces dernières demeurent insuffisantes. Elle a notamment voté l'augmentation de certaines taxes, afin de générer des recettes supplémentaires. Une utilisation plus précoce de ces leviers, à l'exemple des régions continentales, aurait permis de dégager des marges de manœuvre financières plus importantes (plus de 50 M€).

Dans ce contexte, la chambre régionale des comptes formule plusieurs recommandations pour renforcer le pilotage financier de la collectivité de Corse. Outre la nécessaire poursuite de l'amélioration de la qualité des comptes et de l'information des élus, elle l'invite à mieux encadrer la gestion pluriannuelle de ses crédits et à élaborer un plan pluriannuel d'investissement plus globalisant, avec un suivi annuel de sa réalisation devant l'Assemblée de Corse. Elle invite également la collectivité à mettre en œuvre sans délais une revue générale de ses dépenses, incluant celles des agences et offices. Ces recommandations visent à lui permettre de préserver une trajectoire financière plus soutenable à travers la reconstitution de son épargne brute, et à maintenir plus durablement sa capacité à investir pour le développement du territoire.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Mener de manière prioritaire les travaux d'ajustement de l'inventaire relatifs aux équipements concédés ou affermés, dès lors qu'ils affectent la fiabilité du patrimoine de la collectivité concédante mais également de celui des concessionnaires.

Page 20

Recommandation n° 2. : Renforcer le pilotage des immobilisations financières, notamment en fiabilisant, en lien avec le comptable public, leurs valeurs inscrites à l'actif du bilan.

Page 28

Recommandation n° 3. : Conclure une convention partenariale pluriannuelle avec le payeur de Corse permettant d'établir un programme de travail et d'accompagnement en vue d'améliorer la qualité des comptes.

Page 30

Recommandation n° 4. : élaborer sans délai les contrats d'objectifs et de performance avec les agences et offices.

Page 43

Recommandation n° 5. : Établir les autorisations d'engagement et les échéanciers prévisionnels des crédits de paiement des agences et offices en les adossant sur une période pluriannuelle couverte par les contrats d'objectifs et de performance.

Page 44

Recommandation n° 6. : Présenter annuellement à l'assemblée délibérante des bilans d'étape d'exécution des PPI relatifs aux infrastructures de transport et aux établissements publics locaux d'enseignement, ainsi que leur actualisation.

Page 65

Recommandation n° 7. : Formaliser un nouveau PPI global, en le coordonnant avec la gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Page 66

Recommandation n° 8. : Établir un échéancier sur la durée de chaque autorisation de programme ou d'engagement votée, correspondant au besoin estimatif des crédits de paiement annuels et des financements adossés, et le présenter au vote de l'Assemblée de Corse.

Page 69

Recommandation n° 9. : Mettre en œuvre sans délai une revue générale des dépenses de la collectivité et de ses agences et offices

Page 86

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : Intégrer dans le rapport d'orientations budgétaires une prévision des dépenses et des recettes pour les engagements pluriannuels en matière d'investissement, conformément aux dispositions de l'article D. 4425-20 du code général des collectivités territoriales.

Page 15

Rappel du droit n° 2 : Renforcer la fiabilisation des états annexes du compte financier unique conformément à l'arrêté du 15 juillet 2022 relatif au compte financier unique pour les collectivités territoriales.

Page 16

Rappel du droit n° 3 : Procéder, en lien avec le payeur de Corse, à la mise en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif, conformément aux dispositions de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et de l'instruction budgétaire et comptable M 57.

Page 19

Rappel du droit n° 4 : Constituer des provisions en application du principe comptable de prudence, conformément aux articles L. 4425-29-19° et D. 4425-35 du code général des collectivités territoriales et aux préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

Page 26

Rappel du droit n° 5 : limiter l'utilisation des autorisations d'engagement aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles la collectivité de Corse s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel, conformément à l'article L 4425-9 du code général des collectivités territoriales.

Page 44

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme de travail pour l'année 2024 le contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de Corse pour les exercices 2019 et suivants.

Ce contrôle est exclusivement limité à l'examen de la situation financière. Il ne traite pas de la gouvernance ou de l'exercice des compétences de la collectivité, qui ont fait ou feront l'objet de contrôles spécifiques.

Le présent rapport constitue le premier contrôle sur la situation financière de la collectivité de Corse depuis sa création en 2018, suite à la fusion de l'ancienne collectivité territoriale et des deux anciens départements.

Postérieurement à la fusion, la collectivité a été affectée par plusieurs événements importants : la crise sanitaire, les suites du contentieux engagé par l'ancien département de Haute-Corse sur les emprunts structurés et les conséquences de la neutralisation de leur risque financier ; les suites du contentieux avec la Corsica Ferries, notamment dans le cadre d'anciennes délégations de service public (DSP).

Le contrôle est intervenu, par ailleurs, dans un contexte marqué par des réflexions sur l'avenir institutionnel de la collectivité de Corse et par la dissolution de l'Assemblée nationale, qui engendrent des incertitudes sur les plans financiers et le périmètre des futures compétences. L'analyse financière, réalisée à droit constant, permet d'apporter un éclairage sur l'évolution de la trajectoire financière récente de la collectivité et ses perspectives.

Le contrôle a été notifié le 18 avril 2024 par lettre du président de la chambre au président du conseil exécutif de Corse, M. Gilles Simeoni, ordonnateur en fonction durant l'ensemble de la période sous revue. Par courriers réceptionnés le même jour, le préfet de Corse, préfet de la Corse-du-Sud et le payeur de Corse ont également été informés de l'ouverture du contrôle.

L'entretien d'ouverture, prévu par les normes professionnelles des juridictions financières, a été réalisé le 27 mai 2024 avec M. Simeoni, et l'entretien de fin de contrôle, prescrit par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 10 janvier 2025.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré par la chambre le 27 janvier 2025, a été adressé le 12 février 2025 au président du conseil exécutif de Corse, qui en a accusé réception le 18 février. Il a répondu à la chambre par courrier enregistré au greffe de celle-ci le 18 mars 2025. Un extrait a également été transmis à un tiers mis en cause, qui y a répondu par courrier enregistré le 18 mars.

Après avoir analysé l'ensemble des éléments de réponse présentés, la chambre a arrêté, le 1^{er} avril 2025, ses observations définitives. Elles ont été adressées le 3 avril 2025 à M. Gilles Simeoni, ordonnateur, qui en a accusé réception le 7 avril 2025. La réponse de M. Gilles Simeoni, parvenue à la chambre le 9 mai 2025, est jointe au présent rapport.

1 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE ET DE SON ENVIRONNEMENT

1.1 Les caractéristiques démographiques et sociales

Avec 351 276 habitants au 1^{er} janvier 2022, la Corse est la région métropolitaine qui enregistre la plus forte croissance démographique, avec une progression de 1,02 % en moyenne par an entre 2016 et 2022¹. Cette croissance est plus marquée en Corse-du-Sud (+ 1,2 %) qu'en Haute-Corse (+ 0,8 %), la Corse-du-Sud se situant au deuxième rang des départements les plus dynamiques, derrière la Haute-Garonne (+ 1,3 %).

Le territoire connaît toutefois des évolutions contrastées. Au sein d'une région de faible densité de population, dans laquelle les espaces ruraux sont majoritaires, le littoral porte l'essentiel de la croissance démographique. Elle se concentre en particulier autour des pôles de population et d'emplois que constituent les deux communautés d'agglomération de l'île, qui regroupent 44 % de la population régionale. À l'inverse, certaines intercommunalités, éloignées de ces pôles et relativement à l'écart de l'extension de la périurbanisation, perdent des habitants.

Le dynamisme démographique de l'île est exclusivement porté par l'apport migratoire. La Corse présente l'indice de vieillissement le plus marqué parmi les régions métropolitaines², mais aussi par rapport aux îles européennes présentant des caractéristiques comparables selon l'Insee, hormis la Sardaigne. À l'horizon 2035, la Corse pourrait ainsi compter 136 000 personnes de 60 ans et plus, soit un tiers de plus qu'en 2020. Cette structure de population, tout comme ses perspectives d'évolution, a un fort impact pour la collectivité de Corse, qui exerce la compétence de l'aide sociale à destination des personnes âgées.

La Corse est, par ailleurs, la région métropolitaine où la part de la population en-dessous du seuil de pauvreté est la plus élevée³. Cette pauvreté relative va de pair avec des inégalités marquées. Hors Ile-de-France, la Corse se situe en deuxième position de l'ensemble des régions métropolitaines en termes de disparités entre les niveaux de vie des plus riches et des plus pauvres de ses habitants⁴.

¹ Sauf mention contraire, les données présentées dans ce chapitre sont issues de travaux de l'Insee : Insee Analyses Corse, n° 33, 2021, n° 39, 2022 ; Insee Focus, n° 346, 2024 ; Insee Flash Corse, n° 91, 93, 94, 2024 ; Insee dossier, n°17, 2021 ; Insee conjoncture Corse, n° 49, 2024.

² L'indice de vieillissement est calculé en rapportant le nombre d'habitants de plus de 65 ans au nombre de moins de 20 ans (Source : ANCT, Observatoire des territoires, données 2021).

³ Soit un seuil fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian métropolitain. En 2020, 18,3 % de la population insulaire vit sous ce seuil, contre 14,4 % en moyenne nationale.

⁴ En moyenne, les revenus disponibles des 10 % les plus riches en Corse sont 3,5 fois plus élevés que ceux des 10 % les plus pauvres. Seules les régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur présentent des ratios supérieurs, de respectivement 4,5 et de 3,6 (Source : ANCT, Observatoire des territoires, données 2020).

Les situations de pauvreté sont plus marquées, notamment pour les publics âgés. À l'inverse de ce qui s'observe sur le continent, la pauvreté monétaire augmente en fonction de l'âge : un cinquième de la population âgée de 75 ans et plus en Corse vit sous le seuil de pauvreté, contre un dixième en France métropolitaine.

Enfin, si le taux de chômage en Corse est globalement inférieur à la moyenne nationale entre 2019 et 2023, le nombre de personnes travaillant tout en étant en situation de pauvreté est relativement élevé. En 2021, 12 % des ménages insulaires dont le travail est la principale source de revenus sont pauvres, la Corse étant en deuxième position des régions métropolitaines derrière l'Occitanie pour l'importance du taux de pauvreté de ce profil de ménages.

Ces spécificités ne sont pas sans incidence sur le poids respectif des principales aides sociales, et donc sur le coût induit supporté par la collectivité de Corse. Si, fin 2022, la Corse est en dernière position des régions métropolitaines en termes de population couverte par le revenu de solidarité active (RSA), elle est, en revanche, la première région métropolitaine pour le taux de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), visant les personnes âgées, et ceux de la prestation de compensation du handicap⁵.

1.2 La structure de l'économie

La décomposition de la valeur ajoutée de l'économie corse présente des caractéristiques spécifiques par rapport aux autres régions métropolitaines, avec un poids nettement plus marqué du secteur tertiaire non marchand, du tourisme et de la construction, cette structuration ayant peu évolué depuis les années 1990⁶.

En 2018, le secteur du bâtiment et des travaux publics comptait pour 10 % de la valeur ajoutée produite en Corse, contre 6 % en moyenne hors Ile-de-France. Le tertiaire marchand, auquel contribuent les activités liées au tourisme, en représentait 48 %.

Le secteur non marchand (administration, enseignement, santé et action sociale), fortement surreprésenté, représentait 35 % de la valeur ajoutée produite. L'emploi public est en effet très prégnant au niveau régional. Pour l'ensemble des fonctions publiques, la Corse compte ainsi 81 agents pour 1 000 habitants, contre 74 pour la France entière⁷. Pour la seule fonction publique territoriale, l'île compte 13 700 agents publics au 31 décembre 2022, dont 4 500 pour la seule collectivité de Corse (hors agences et offices). Avec 39,1 agents pour 1 000 habitants, le taux d'administration en Corse est le plus élevé de France métropolitaine (27,8) et se situe à un niveau comparable à celui des régions d'outre-mer (39,9).

Le tissu économique régional est par ailleurs marqué par la prédominance des petits établissements : 55 % d'entre eux n'ont pas de salarié et l'artisanat connaît la densité la plus forte de France (449 entreprises pour 10 000 habitants).

⁵ Source : DREES, Indicateurs sociaux départementaux.

⁶ Source : IGF, Pour une économie corse du XXIème siècle, 2018.

⁷ Source : DGAFP, 2023.

Le produit intérieur brut de la Corse s'établit à 10,3 Mds en 2022, soit un montant par habitant de 29 300 €, le plus faible des régions métropolitaines. Il est inférieur de 13 % à la moyenne des autres régions, hors Ile-de-France.

De manière générale, la croissance de l'activité insulaire a ralenti en 2023, après un rebond d'activité les deux années précédentes, lors de la sortie de la crise sanitaire.

La progression de l'emploi salarié s'est, de même, stabilisée par rapport à 2022, après douze années de croissance continue. Les effectifs salariés se sont contractés en 2023 dans le secteur tertiaire, en particulier dans l'hébergement et la restauration. Les effectifs ont diminué de 1,8 % dans le secteur de la construction, soit un repli plus marqué qu'au niveau national (- 0,7 %). L'emploi a en revanche progressé de 1,7 % dans le secteur industriel (dont agro-alimentaire, énergie, eau et déchets), qui représente désormais 6 % des emplois salariés au niveau régional au 31 décembre 2023.

1.3 Les aspects institutionnels

Au terme d'une évolution marquée par trois statuts successifs, et par de nombreuses dispositions législatives et réglementaires⁸, la collectivité de Corse (CdC) est devenue au 1^{er} janvier 2018 une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, à l'issue de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des deux départements de l'île.

Sur le plan institutionnel, la CdC s'administre librement dans les conditions fixées par la loi, et par l'ensemble des autres dispositions législatives non contraires relatives aux départements et aux régions. Elle est composée de deux instances, l'Assemblée de Corse d'une part, le conseil exécutif d'autre part, dont le président est l'ordonnateur de la CdC.

Cette organisation est complétée par une chambre des territoires, qui a pour objet de mieux coordonner l'exercice des compétences respectives des collectivités territoriales et des intercommunalités en matière d'action publique et de solidarité financière, et par le conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse (CESEC), instance consultative composée de 63 membres.

Sur le plan de son périmètre d'intervention, des compétences nouvelles ou élargies lui ont été transférées. La collectivité de Corse exerce ainsi des compétences étendues dans les domaines de l'éducation et de la culture, de l'aménagement et du développement durable, des transports et de la gestion des infrastructures, du développement économique, du tourisme, de l'agriculture, de la forêt, de l'eau et de l'assainissement, de l'énergie, etc...

Pour l'exercice de ses missions, la collectivité est assistée de huit agences et offices, qui ont le statut d'établissements publics placés sous sa tutelle administrative et financière. Chacun est chargé de mettre en œuvre les politiques publiques décidées par la collectivité selon son domaine respectif de compétence (transport, économie, environnement...).

⁸ Statut « Defferre » de 1982, « Joxe » de 1991 et collectivité de Corse issue de la fusion décidée par l'ordonnance du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse.

Outre ses agences et offices, la collectivité dispose, pour l'exercice de ses missions, d'autres établissements publics qui lui sont rattachés et elle participe financièrement au fonctionnement de différentes entités, dont des syndicats mixtes.

Schéma n° 1 : Agences et offices de la collectivité de Corse



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de la collectivité de Corse.

Le budget de la collectivité de Corse est composé d'un budget principal et deux budgets annexes administratifs bénéficiant d'une subvention d'équilibre. En 2023, celle-ci représente 1,4 M€ pour le laboratoire du département de la Haute-Corse et 2,4 M€ pour celui de la Corse-du-Sud. Trois autres budgets annexes ont été clôturés en 2020⁹.

Compte tenu de leur poids réduit dans le total des dépenses (0,4 %), l'examen de fiabilité des comptes et de la situation financière ne porte que sur le budget principal.

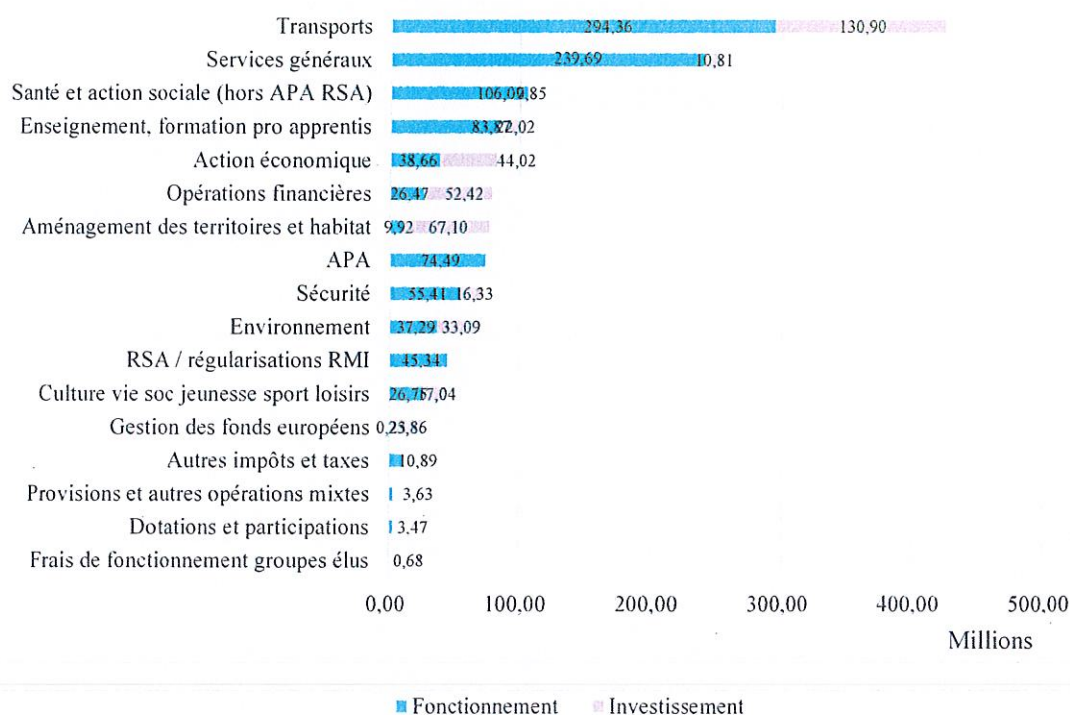
En 2023, le budget de la collectivité de Corse représente 1 477,64 M€ de dépenses¹⁰, réparties à 72 % en section de fonctionnement (1 057,19 M€) et à 28 % en section d'investissement (420,44 M€, intégrant le remboursement des annuités d'emprunts).

En volume financier, la principale compétence exercée est celle relative aux transports, qui représente 425,6 M€, soit près de 30 % des dépenses. Le deuxième poste, toutes catégories confondues, concerne les services généraux (17 %), avec 250 M€.

⁹ Les budgets annexes Parc routier 2A, Crèche, et bains de Pietrapola.

¹⁰ Hors opérations d'ordre.

Graphique n° 1 : Dépenses de fonctionnement et d'investissement par fonction en 2023



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de la collectivité de Corse.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Corse connaît la plus forte croissance démographique des régions métropolitaines, principalement portée par l'apport migratoire, alors que la région fait face à un vieillissement marqué de sa population. Un taux de pauvreté élevé, notamment parmi la population âgée et les personnes en emploi, se conjugue avec de fortes disparités de niveaux de vie sur le territoire.

L'économie corse, soumise à une forte saisonnalité, se caractérise par une présence importante du secteur tertiaire non marchand, du tourisme et de la construction. Le produit intérieur brut (PIB) de la Corse a progressé, pour atteindre 10,3 Md€ en 2022. Il reste toutefois le plus faible PIB par habitant des régions métropolitaines. L'année 2023 a, de plus, été marquée par un ralentissement de l'activité économique et une contraction de l'emploi dans certains secteurs.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la collectivité de Corse est une collectivité unique, résultant de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des deux anciens départements. Elle dispose de compétences étendues, qu'elle exerce dans un territoire insulaire montagneux et de faible densité. Elle s'appuie, pour les mettre en œuvre, sur huit agences et offices, placés sous sa tutelle.

Ces caractéristiques ont une incidence sur les dépenses et les recettes de la collectivité.

2 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

L'examen de l'information budgétaire et de la fiabilité des comptes est consubstantiel à l'analyse de la situation financière de toute collectivité. La chambre a relevé, au cas d'espèce, le travail engagé en ce domaine, tout en identifiant des faiblesses à corriger.

2.1 L'information budgétaire

2.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires

L'article L. 4425-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que : « Dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget, le président du conseil exécutif présente à l'Assemblée de Corse un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés [...] ». Le contenu du rapport d'orientations budgétaires (ROB), ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par l'article D. 4425-20 du même code.

Son contenu obligatoire intègre : « La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. » Or, sur ce point, le rapport est défaillant. La présentation se limite à une analyse de l'évolution du stock d'autorisations de programme et d'engagement affectées à couvrir par des crédits de paiement. Elle se focalise principalement sur les dépenses, sans lien direct avec une programmation pluriannuelle des investissements et sans aborder les prévisions de recettes.

Outre le caractère insuffisant de la présentation des engagements pluriannuels, le rapport d'orientations budgétaires est également incomplet en ce qui concerne les informations en matière de personnel. Les éléments sur la rémunération, tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature, font défaut. Aucune donnée n'évoque la durée effective du travail au sein des services de la collectivité de Corse.

Sans être une obligation, la chambre constate par ailleurs que le rapport ne détaille pas la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines. En ce qui concerne les orientations pour 2024, il renvoie à un rapport spécifique sur la trajectoire « Ressources Humaines » pour les années à venir. Compte tenu du poids de la masse salariale et de son impact sur les dépenses de fonctionnement, la présentation de ces éléments renforcerait le pilotage de la trajectoire financière de la collectivité.

La chambre demande à l'ordonnateur de se conformer aux dispositions précitées de l'article D. 4425-20 du CGCT. Elle invite à présenter, à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, sa démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Ces informations constituent des instruments de nature à renforcer l'information financière et le pilotage des dépenses.

Rappel du droit n° 1 : Intégrer dans le rapport d'orientations budgétaires une prévision des dépenses et des recettes pour les engagements pluriannuels en matière d'investissement, conformément aux dispositions de l'article D. 4425-20 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse s'engage à veiller au respect de cette obligation.

2.1.2 Les lacunes de l'information contenue dans les états annexes du compte financier unique

Le compte financier unique¹¹ (CFU) n'intègre pas l'ensemble des annexes obligatoires, et ces dernières comportent des erreurs. Sa confection doit donc être renforcée.

C'est le cas des annexes IV.C2.1 et C2.2 relatives à la situation des autorisations de programme (AP) et autorisations d'engagement (AE), dans lesquelles leur taux de couverture par les crédits de paiement (CP) n'est pas renseigné, alors même que l'information est présentée dans le rapport de présentation du CFU. L'annexe contient également des AE (163) et des AP (60) sans information sur les montants. Enfin, il existe des incohérences dans la reprise des soldes d'une année sur l'autre du montant des AE et des AP affectées non couvertes par des CP. Ces écarts, qui oscillent entre - 1 M€ et + 20 M€, portent atteinte au principe général d'intangibilité de la reprise des soldes d'un exercice au suivant. L'ensemble de ces lacunes contrevient aux dispositions de l'article D. 4425-23 du CGCT.

C'est également le cas de l'état relatif à la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions (IV.B.8.1.1), qui est absent du compte financier unique 2023 transmis à la préfecture. Présent dans la version publiée sur le site internet de la collectivité, cet état contient des erreurs de classification dans le regroupement des bénéficiaires.

C'est aussi le cas de l'état relatif à la liste des organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier (IV.B.10). Cet état doit détailler les listes des délégations de service public, de détention d'une part du capital dans les sociétés, des garanties ou cautionnements d'un emprunt, et enfin des subventions supérieures à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme. Il n'a pas été systématiquement renseigné sur la période et contient des informations erronées ou insuffisantes. La rubrique relative aux délégations de service public, présente dans le compte administratif 2019, n'est plus renseignée les années suivantes. La liste des organismes dans lesquels la collectivité de Corse détient une part de capital n'est pas présentée dans le compte administratif 2022. Dans le CFU 2023, la liste des sociétés, leur nature juridique ou le montant de l'engagement ne sont pas fiables¹².

¹¹ Tout comme le compte administratif auquel il succède.

¹² Toutes les sociétés dans lesquelles la collectivité de Corse détient une part de capital ne sont pas mentionnées. L'annexe mentionne la société Erilia, dans laquelle la CdC n'a pas de titre de participation mais octroie des garanties d'emprunt. La CADEC et FEMU QUI sont identifiées comme des SA HLM alors que ce sont des sociétés financières. Dans la majorité des cas, le montant de l'engagement est indiqué en pourcentage dans le capital social, alors qu'il doit figurer en euro.

Des informations sont également incomplètes dans l'annexe relative aux garanties d'emprunts. Leur suivi doit être renforcé.

L'insuffisante information sur les garanties d'emprunts et les risques associés

Selon l'état annexe du compte financier unique, au 31 décembre 2023, la collectivité de Corse assurait la garantie de 254,29 M€ d'emprunts, dont le capital restant dû s'élevait à 212,45 M€. La garantie portait sur un total de 437 emprunts contractés par une dizaine d'organismes différents. Les garanties portent exclusivement sur des emprunts non risqués à taux fixe ou taux variable. Elles concernent à 85 % ceux d'organismes en charge de logement social, notamment l'office public de l'habitat de la CAPA (38 %, soit 95,64 M€ de capital restant dû couvert concernant 169 prêts), l'office public de l'habitat de la CdC (14 %, soit 35,25 M€ de capital restant dû couvert concernant 75 prêts), et la société Erilia (23 %, soit 57,69 M€ de capital restant dû couvert concernant 120 prêts). Les 15 % restant sont majoritairement représentés par des garanties d'emprunts d'organismes gérant des établissements sociaux et médicaux sociaux.

Le ratio des annuités d'emprunts garantis de l'exercice sur les recettes réelles de fonctionnement, tel que défini par les articles L. 4253-1 et -2 du CGCT, s'élève à 6,65 % en 2023. Il respecte ainsi largement la limite réglementaire qui impose un niveau inférieur à 50 %¹³. Une très grande majorité des emprunts garantis concerne la construction de logements sociaux et échappe au plafond défini aux articles susmentionnés.

Le risque d'engagement de la garantie ne peut cependant être exclu, aussi bien en ce qui concerne les sociétés investies dans le logement social que d'autres organismes, comme la société d'économie mixte Bastia aménagement (SEMAB¹⁴), qui ont connu des difficultés économiques ces dernières années.

Le volume des garanties d'emprunt accordé nécessite un suivi rigoureux. Or, la chambre constate que l'état des emprunts garantis manque de fiabilité. Un contrôle par sondage révèle que cet état présent au compte financier unique 2023 ne recensait pas 12,68 M€ de garanties d'emprunt autorisées par la commission permanente et que le nom des organismes bénéficiaires n'a pas été actualisé.

Ces écarts, erreurs ou omissions portent atteinte à la bonne information de l'assemblée délibérante et des citoyens. Par conséquent, il est demandé à la collectivité de compléter et fiabiliser ces données.

Rappel du droit n° 2 : Renforcer la fiabilisation des états annexes du compte financier unique conformément à l'arrêté du 15 juillet 2022 relatif au compte financier unique pour les collectivités territoriales.

¹³ Des règles prudentielles cumulatives résultant des articles L. 4253-1 et -2 du CGCT et définies aux articles D. 1511-30 à D. 1511-35 du CGCT existent mais ne s'appliquent pas pour les garanties accordées à certaines catégories d'organismes.

¹⁴ Dont le capital restant dû garanti représente 4,54 M€ au 31 décembre 2023.

Dans sa réponse, le président du conseil exécutif reconnaît les carences constatées. Il précise que le passage du compte administratif au compte financier unique s'est accompagné de difficultés techniques, avec la disparition d'éléments d'information. Il indique que des interventions ont été déployées pour permettre la correction des anomalies dès l'adoption du compte financier unique 2024.

2.2 La fiabilité des comptes

2.2.1 Une démarche de fiabilisation des comptes en cours

L'amélioration continue de la qualité comptable est l'un des objectifs financiers que s'est assignés la collectivité de Corse. Des progrès ont été réalisés en ce sens, mais un important travail reste à accomplir.

Afin de répondre à l'obligation faite aux collectivités de retracer avec régularité l'image fidèle de leurs comptes et de leur patrimoine, la direction générale adjointe en charge des affaires financières mène un travail régulier, en partenariat avec le comptable public.

L'ordonnateur indique avoir dans un premier temps procédé à des régularisations pour l'intégration des comptes des trois anciennes collectivités fusionnées en 2018. Cette étape s'est conclue par la délibération de l'Assemblée de Corse du 10 novembre 2017, décidant de la régularisation de l'inventaire, de la balance comptable et de l'état de l'actif.

Le travail de fiabilisation s'est poursuivi à travers l'exécution de certaines opérations comptables obligatoires, telles que le provisionnement, l'intégration des immobilisations dans les comptes définitifs, ou les amortissements. Ce travail a permis de faire progresser l'indicateur de pilotage comptable (IPC)¹⁵, passé de 62,96 % en 2021 à 92,31 % en 2023. L'amélioration de ce ratio permet de constater l'attention portée à la fiabilité des comptes.

Toutefois, comme le rappelle la direction générale des finances publiques (DGFIP), l'IPC ne constitue pas un label de qualité des comptes, ni un critère exclusif d'appréciation de leur fiabilité. Il ne permet pas de conclure au respect des principes comptables de régularité, de sincérité et d'image fidèle.

Ce travail n'est qu'un préalable qui doit être poursuivi et renforcé au regard des observations qui suivent.

¹⁵ Cet indicateur est produit depuis 2020 par la direction générale des Finances publiques (DGFIP), selon des bases renouvelées de l'ancien indice de qualité des comptes. C'est un outil partagé entre l'ordonnateur et le comptable permettant de cibler les actions d'amélioration. Il est calculé à partir d'un maximum de 33 contrôles comptables automatisés HELIOS afin de détecter les mouvements comptables et de vérifier leur conformité avec la réglementation. Il est présenté sous la forme d'un score sur 100.

2.2.2 La connaissance imparfaite du patrimoine

2.2.2.1 La non concordance de l'état de l'actif et de l'inventaire

Selon l'instruction M 57, l'ordonnateur doit établir un inventaire physique et un inventaire comptable des biens constituant l'actif immobilisé. En parallèle, le comptable public élabore un état de l'actif. Ces documents doivent être concordants et justifier le montant des immobilisations inscrit au bilan de la collectivité.

Toutes les immobilisations intégrées dans l'inventaire comptable disposent, en l'espèce, d'un numéro d'inventaire. En revanche, elles ne sont pas toutes rattachées à une imputation comptable. La chambre constate qu'au 31 décembre 2023, l'inventaire comptable de l'ordonnateur n'est pas concordant avec l'état de l'actif du comptable public et la balance générale des comptes.

En ce qui concerne l'actif brut, l'inventaire comptable présente une différence en moins de 851,23 M€, soit 12 % du total des soldes des comptes apparaissant à la balance et à l'actif du bilan. Les montants figurant à l'inventaire sont d'un montant inférieur à ceux de l'état de l'actif, à l'exception du chapitre 27 relatif aux autres immobilisations financières¹⁶ (cf. annexe n° 1).

En ce qui concerne l'actif net, ni l'inventaire, ni l'état de l'actif ne coïncident avec la valeur inscrite au bilan (5 479 M€) : la valeur nette dans l'état de l'actif est supérieure (6 822 M€), tandis que celle inscrite dans l'inventaire est inférieure (4 635 M€), soit des écarts de respectivement + 1 343 M€ et – 843 M€.

Tableau n° 1 : Différence entre la balance du bilan, l'état de l'actif et l'inventaire comptable

En euros	Actif brut	Différence avec bilan
Balance (bilan)	7 128 811 081	
État de l'actif	7 128 811 081	0
Inventaire comptable	6 277 576 758	- 851 234 323
	Actif net	Différence avec bilan
Balance	5 479 226 936	
État de l'actif	6 821 814 707	1 342 587 771
Inventaire comptable	4 635 334 901	- 843 892 035

Source : Chambre régionale des comptes à partir de la balance générale du bilan, de l'état de l'actif et de l'inventaire comptable de l'ordonnateur.

¹⁶ Les écarts les plus significatifs en valeur concernent les chapitres 21 « Immobilisations corporelles » et 23 « Immobilisations en cours ». Pour le chapitre 23, l'inventaire comptable de l'ordonnateur est sous-évalué de plus de 30 % par rapport à l'état de l'actif (1,118 Md€ contre 1,635Md€ fin 2023). Le chapitre 21 comptabilisé à l'inventaire (2,480 Mds€) est sous-évalué de 409,98 M€ par rapport à l'état de l'actif (2,890 Mds€) et (cf. annexe n° 3, tableau 29). L'inventaire comptable de l'ordonnateur ne retrace pas les biens concédés au chapitre 24.

La collectivité, consciente des efforts à réaliser, a engagé des travaux pour fiabiliser la connaissance de son patrimoine. L'ordonnateur indique que la gestion des immobilisations est inscrite dans une stratégie de gestion déconcentrée de la fonction financière, confiée aux directions opérationnelles. Celles-ci renseignent l'inventaire physique par l'enregistrement automatique des immobilisations dès le pré-mandement. En outre, la mise en place du nouveau logiciel financier a permis de faire le lien entre l'inventaire physique et comptable.

La chambre invite l'ordonnateur à parfaire ses inventaires physique et comptable, et à procéder à l'ajustement de ce dernier avec l'état de l'actif.

Rappel du droit n° 3 : Procéder, en lien avec le payeur de Corse, à la mise en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif, conformément aux dispositions de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et de l'instruction budgétaire et comptable M 57.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse confirme que le travail de mise en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif sera poursuivi en concertation avec le payeur de Corse.

2.2.2.2 L'absence de transfert de patrimoine vers les personnes morales en charge de la gestion d'équipements publics

L'instruction comptable M57 précise que « les immobilisations appartenant à une entité mais affectées, mises à disposition dans le cadre d'un transfert de compétences, ou encore affermées ou concédées sont comptabilisées au compte 24 dans la comptabilité du remettant. Le plan d'amortissement étant poursuivi par le bénéficiaire, le remettant n'amortit plus ces immobilisations ».

À l'actif du bilan, le chapitre 24 n'intègre aucun des équipements concédés ou affermés qui auraient dû faire l'objet d'une affectation (initiale ou en cours d'exécution du contrat) au gestionnaire des concessions portuaires¹⁷ et aéroportuaires¹⁸, ainsi qu'à celui des équipements ferroviaires. Il n'enregistre qu'un montant de 9,2 M€, correspondant aux immobilisations mises en concession, à disposition ou en affectation par l'ancien département de la Haute-Corse.

Les immobilisations relatives à ces équipements concédés réalisées par la collectivité de Corse, sous sa maîtrise d'ouvrage, n'ont pas fait l'objet des opérations requises dans sa propre comptabilité. Elles demeurent ainsi dans l'actif au compte 21¹⁹, sans être isolées et identifiées dans le compte dédié aux biens mis en concession, à savoir le compte 24.

¹⁷ Notamment Ajaccio, Bastia, Bonifacio, L'Ile-Rousse, Porto-Vecchio, Propriano, Calvi.

¹⁸ Aéroports de Bastia, Ajaccio, Calvi et Figari.

¹⁹ Ou dans les chapitres 20 et 23 lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet de transfert dans les comptes d'imputations définitifs.

Cette carence conduit à majorer indûment le résultat comptable annuel des concessions, en minorant leurs amortissements. À l'inverse, elle conduit à une surestimation des charges d'amortissement de la collectivité de Corse²⁰.

Entre 2019 et 2023, les dépenses sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité de Corse dédiées aux équipements concédés ou affermés ont représenté 120 M€²¹. Dans le même temps, aucun équipement n'a fait l'objet d'une affectation comptable dans le patrimoine des établissements publics gestionnaires des ports, aéroports et du réseau ferroviaire.

L'absence d'incorporation des biens à l'actif du bilan des concessions et délégations affecte la situation patrimoniale de la collectivité de Corse et celle des gestionnaires de ces équipements et majore indûment les dotations aux amortissements.

Ces éléments, déjà soulignés par la chambre dans ses précédents rapports en ce qui concerne les concessions aéroportuaires et la concession ferroviaire, n'ont pas été régularisés, en dépit des recommandations faites à ce sujet.

Par ailleurs, dans son rapport précité sur les équipements aéroportuaires, la chambre avait également constaté « qu'en début d'année 2023, aucune nouvelle opération de clôture n'avait été initiée par le concédant, bien que les contrats soient désormais entrés dans leurs deux dernières années d'exécution. Le président du conseil exécutif de Corse, dans sa réponse aux observations provisoires, a informé la chambre du fait que ces opérations étaient désormais engagées ».

Dans le cadre de la présente instruction, et alors que les concessions relatives à la gestion des quatre aéroports de l'île et du port de Bastia devaient prendre juridiquement fin au 31 décembre 2024, aucun document en ce sens n'a toutefois été transmis. L'ordonnateur a seulement précisé que les contrats avaient fait l'objet d'une nouvelle prolongation d'un an.

La chambre rappelle que ces audits de fin de concession sont obligatoires, quel que soit le mode de gestion retenu à l'expiration des contrats.

Nonobstant l'absence d'évolution législative sur ce dossier et les conséquences de la dissolution de l'Assemblée nationale, la chambre constate, une nouvelle fois, le manque d'anticipation relatif à la fin des concessions portuaires et aéroportuaires déléguées à la chambre de commerce et d'industrie (CCI).

Recommandation n° 1. : Mener de manière prioritaire les travaux d'ajustement de l'inventaire relatifs aux équipements concédés ou affermés, dès lors qu'ils affectent la fiabilité du patrimoine de la collectivité concédante mais également de celui des concessionnaires.

²⁰ À titre d'exemple, en ce qui concerne le matériel ferroviaire, la collectivité continue d'amortir les biens non transférés à cet établissement, pour un montant d'amortissements de 11,02 M€ sur la période (cf. annexe n° 2).

²¹ Environ 85 % de ces dépenses relèvent du chapitre 23.

Dans sa réponse le président du conseil exécutif de Corse indique que suite à des précédentes recommandations de la chambre, il avait, depuis fin 2023, mobilisé ses services en ce qui concerne l'ajustement des inventaires relatifs aux biens aéroportuaires et portuaires. Il s'engage à émettre les certificats administratifs de régularisation dès 2025.

2.2.2.3 Le transfert ou l'amortissement des frais d'études et d'insertion

Les frais d'études engagés en vue de la réalisation d'investissements sont imputés au compte 2031 « Frais d'études » de la section d'investissement. Lors du lancement des travaux et afin que ces frais d'études puissent être rendus éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA), ils sont virés à la subdivision du compte 23 « Immobilisations en cours », voire au compte d'imputation définitive (compte 21) si les travaux sont achevés dans l'année.

Si les études prévues pour un investissement ne sont pas suivies de réalisation, elles doivent faire l'objet d'un amortissement sur une durée de cinq ans au maximum, à compter de l'année d'abandon du projet. Lorsque ces frais sont intégralement amortis, ils doivent être sortis du bilan. Les mêmes règles s'appliquent aux frais d'annonces et d'insertions se rapportant à la réalisation d'investissements.

Les frais d'études, en l'espèce, ne sont pas régulièrement transférés au moment du lancement des travaux.

Dans le cadre des actions d'amélioration de la qualité des comptes, la collectivité et le payeur de Corse sont parvenus à régulariser l'antériorité de certains frais d'études et d'insertion. Ils ont été transférés sur des comptes de travaux, dès lors qu'ils avaient été suivis d'un commencement d'exécution. Ces opérations de régularisation ont principalement été réalisées en 2021²². L'ordonnateur indique avoir ainsi pu récupérer 2,7 M€ de FCTVA en 2022, pour les opérations non prescrites.

En dépit de ces régularisations, le montant des frais d'études demeure élevé au 31 décembre 2023, avec une forte progression depuis 2021 (+ 12,34 M€, soit 30 %). La moitié du solde (28,8 M€ sur un total de 56,5 M€,) est composée d'études et de frais d'insertion comptabilisés avant 2016²³.

Tableau n° 2 : Évolution des comptes des frais d'études et d'insertion

en M€	2019	2020	2021	2022	2023
2031	70,26	83,52	41,22	50,28	53,56
2032	0,41	0,41	0,46	0,52	0,53
2033	2,42	2,55	2,15	2,30	2,43
Total général	73,09	86,48	43,83	53,10	56,53

Source : Balance des comptes.

²² Sur cet exercice, le transfert des frais d'études et d'insertion sur des comptes de travaux ont représenté 34,23 M€, contre 0,73 M€ en 2020 et 0,33 € en 2022. En 2019 et 2023 les transferts ont représenté respectivement 6,03 M€ et 6,84 M€.

²³ Parmi ces études, 25,5 M€ sont globalisés dans une seule fiche de migration de 2005.

Le montant total des frais d'études et d'insertion de moins de cinq ans enregistrés sur les comptes 2031 et 2033, qui ne sont pas amortis, s'élève à 27,5 M€ à la fin 2023, dont la moitié concerne l'exercice 2023. Parmi les frais relativement récents, un montant de 4,4 M€ concerne les études réalisées dans le cadre du projet du grand port de Bastia depuis 2019. Hors cette opération, qui reste à l'état de projet, le rattachement de ces prestations à un équipement de la collectivité pourrait permettre le reversement du FCTVA à un taux de 16,40 %, soit un montant évalué par la chambre à 3,7 M€.

La chambre invite donc la collectivité à poursuivre l'apurement des frais d'études comptabilisés au compte 203, par transfert aux comptes d'immobilisations en cours ou par amortissement, selon qu'ils aient été ou non suivis de l'exécution des investissements prévus. Elle rappelle enfin que ces immobilisations, une fois entièrement amorties, n'ont pas vocation à rester dans le patrimoine de la collectivité.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse reconnaît que le montant des frais d'études et d'insertion reste élevé. Il précise qu'une meilleure coordination entre la direction des finances de la collectivité et les directions opérationnelles est en cours pour optimiser le processus de rapprochement des études et des travaux.

2.2.2.4 L'intégration des travaux en cours

Le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. Lorsque ces immobilisations sont mises en service, elles doivent être transférées à une subdivision du compte 21 par une opération d'ordre. Celle-ci est réalisée sur la base d'un certificat administratif produit par l'ordonnateur.

La collectivité a engagé un travail important de régularisation, en transférant 389 M€ d'immobilisations vers leurs comptes définitifs.

Près de 85 % (soit 321 M€) des travaux en cours qui ont fait l'objet d'une intégration résultent d'une régularisation opérée en 2020. Depuis 2021, le rythme d'intégration est de 23 M€ en moyenne par an, soit environ 13 % des immobilisations en cours de l'année. Entre 2020 et 2023, le chapitre 23 a ainsi progressé de 459 M€ (soit + 39 %) pour atteindre 1 634,67 M€. Il représente 57 % du montant des immobilisations corporelles comptabilisées sur les comptes définitifs.

Entre 2019 et 2023, certains comptes n'ont, *a contrario*, fait l'objet d'aucune opération d'intégration à leur compte d'imputation définitif²⁴. Fin 2023, l'état de l'actif du budget principal comprend ainsi des immobilisations corporelles en cours comptabilisées en 1980 (77 M€) et en 2005 (68 M€). Il montre par ailleurs que 81 % des immobilisations en cours sont regroupées au sein de fiches globalisées, dont une de 2022 pour un montant de 1 008,98 M€.

Dans sa réponse, le président du conseil exécutif de Corse précise que le service de fiabilisation comptable, initialement doté d'un seul agent, s'est d'abord concentré sur les comptes à enjeux et gros volumes, comme la voirie et certaines constructions (98 M€ transférés en 2024). Le traitement du compte 2324 relatif aux immobilisations en cours correspondant à des subventions d'équipement versées a également fait l'objet d'un transfert de 26 M€ en 2024.

Le défaut de transfert des immobilisations en cours vers le compte d'immobilisation définitif au moment de leur mise en service nuit à la fiabilité des comptes. Il a pour effet de minorer les dotations aux amortissements et conduit à fausser en partie le résultat de la section de fonctionnement. La chambre recommande donc à la collectivité de renforcer le processus d'intégration de ses immobilisations, en procédant de manière régulière au transfert des immobilisations inscrites sur le compte 23 dès lors que les travaux sont achevés.

2.2.3 La mise en œuvre incomplète du principe comptable de prudence

2.2.3.1 L'évolution des provisions

En application du 19° de l'article L. 4425-29 et de l'article D. 4425-35 du CGCT, la constitution de provisions pour risques et charges est obligatoire dès lors qu'il y a apparition du risque. La constatation de dépréciations est obligatoire en cas de perte de valeur d'un élément d'actif. La constitution de dotations aux provisions participe à la qualité comptable et à la bonne gestion. Elle est la traduction du principe comptable de prudence. Ces provisions visent à couvrir des dépenses futures ou de moindres recettes dont l'objet est connu précisément, et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles sont constituées dès la naissance du risque et maintenues tant que ce dernier subsiste. Elles donnent lieu à une reprise lors de sa disparition ou de sa réalisation.

Comme le rappelle le règlement budgétaire et financier adopté en 2021 : « La collectivité se doit d'inscrire la dotation nécessaire au plus proche acte budgétaire suivant la connaissance ou l'évaluation du risque ».

Au 31 décembre 2023, le montant des provisions et dépréciations constituées est de 13,5 M€, après avoir atteint un pic à 37,65 M€ en 2021.

²⁴ Il s'agit des comptes 2314 (constructions sur sol d'autrui), 2316 (restauration de collections et œuvres d'art), 2317 (immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition), 2318 (autres immobilisations corporelles), 2328 (autres immobilisations incorporelles) et 238 (avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles). D'autres comptes n'ont fait l'objet que d'une intégration réduite et limitée sur un seul exercice : le compte 2312 agencement de terrains en 2021, le compte 2313 construction en 2023 (cf. annexe n° 2).

Tableau n° 3 : Provisions et dépréciations entre 2019 et 2023 en M€

Compte	Libellé	2019	2020	2021	2022	2023
15111	Provisions pour litiges et contentieux	18,68	24,59	35,40	11,63	10,50
15181	Autres provisions pour risques	12,02	12,02	0,00		
1581	Autres provisions pour charges		0,00	0,00	0,00	0,00
4961	Dépréciations des comptes de débiteurs divers	0,49	0,49	2,25	2,16	3,02
Total		31,18	37,10	37,65	13,79	13,52

Source : Comptes de gestion.

Chaque année, des états sont soumis à l'Assemblée de Corse pour déterminer l'opportunité de maintenir, compléter ou reprendre les provisions déjà constituées, et pour en constituer de nouvelles.

La chambre constate toutefois que certaines provisions n'ont pas été constituées, ou l'ont été pour des montants insuffisants (cf. ci-après).

2.2.3.2 L'absence de provisions pour CET

L'instruction budgétaire et comptable M57 rend obligatoire le provisionnement pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur le compte épargne temps (CET) par l'ensemble des personnels.

Au 31 décembre 2023, la collectivité indique que 3 588 agents avaient ouvert un CET, cumulant un nombre total de 132 530 jours épargnés (correspondant à une moyenne de 40 jours par CET ouvert).

La collectivité de Corse n'a pas constitué de provisions comptables pour couvrir cette charge. Elle indique que, sur la base des prévisions réalisées, le montant budgétisé pour le paiement 2024 a été inscrit au budget primitif à hauteur de 4,1 M€ sur le compte 64118 « Autres indemnités ».

Cette procédure n'est pas conforme à l'instruction M 57. Selon l'évaluation réalisée par la chambre, le montant de la provision à constituer s'élèverait à plus de 22 M€. Il impactera à due concurrence le résultat de la section de fonctionnement l'année de son établissement.

2.2.3.3 Des provisions pour litiges et risques insuffisantes

La collectivité a dû faire face à différents litiges (liés à des emprunts structurés et à la contestation de procédure contractuelle), hérités des gestions antérieures. Ces litiges, qui se sont soldés par des condamnations ou des transactions financières coûteuses, n'ont pas fait l'objet de provisions à la hauteur des risques.

Sur les cinq emprunts à risque détenus²⁵ par la collectivité, aucun n'avait fait l'objet de provision sur le compte dédié²⁶. Une provision pour risque et charges de 2 M€ a été constituée en 2018. Elle ne concernait pas le risque portant sur les intérêts, mais les pénalités pouvant être demandées en raison de la consignation des annuités d'emprunts (capital et intérêt) dans l'attente du règlement du litige engagé par l'ancien département de Haute-Corse à l'encontre de l'établissement bancaire prêteur²⁷.

Si la consignation des annuités d'emprunt intégrait la charge liée aux intérêts majorés, des provisions auraient dû être constituées, dès 2018, pour la couverture du risque lié aux contentieux et aux risques de versement d'indemnités de remboursement anticipé qui se sont élevées, après signature du protocole transactionnel fin 2020, à 68,03 M€ étalés sur trois ans. (48,75 M€ en 2020, 12,44 M€ en 2021 et 6,84 M€ en 2022).

Il en est de même s'agissant des contentieux relatifs à l'attribution de délégations de service public maritime. Plusieurs provisions ont été constituées durant la période. La plus importante résulte des risques liés à la condamnation, par jugement du tribunal administratif de Bastia du 23 février 2017, au versement de la somme de 84 362 593,12 € assortie des intérêts légaux à compter du 29 décembre 2014, en réparation du préjudice résultant de l'exploitation du « service complémentaire » instauré par la délégation de service public de desserte maritime de la Corse pour la période 2007-2013.

Fin 2019, la provision constituée au titre de ce contentieux s'élevait à 15 M€, avant d'être portée fin 2020 à 20 M€, soit 24 % du montant de la condamnation de 2017, hors intérêt légaux. Cette provision n'a plus été actualisée depuis, en dépit de la confirmation de la condamnation, par un arrêt d'appel du 22 février 2021, au versement de 86 304 183 €, hors intérêts au taux légal à compter du 29 décembre 2014 et capitalisation des intérêts échus le 30 décembre de chaque année, s'élevant au 31 décembre 2021 à 8 667 443,66 €.

La chambre rappelle que les provisions sont comptabilisées dès qu'il y a apparition du risque, pour le montant prévisible de la réparation du préjudice et des éventuels frais et intérêts à acquitter. Elle invite donc la collectivité à mieux prendre en compte le risque dans le respect de la réglementation applicable en matière de provisions pour litige, à constituer les provisions nécessaires, et à compléter son règlement budgétaire et financier en intégrant les principes présentés dans la délibération du 20 décembre 2024, qui précise notamment les règles de prudence à suivre et la méthodologie retenue en ce qui concerne les dépréciations et les provisions pour litiges.

²⁵ Quatre issus de l'ancien département de la Haute-Corse et un de la collectivité territoriale de Corse.

²⁶ L'instruction budgétaire et comptable M 57 prévoit que le compte 152 enregistre les provisions des emprunts à risque dès lors que le taux d'intérêt est susceptible de devenir très supérieur au taux que l'entité ou l'établissement aurait obtenu en souscrivant à l'origine un emprunt à taux fixe ou à taux variable simple. L'évaluation financière du risque est effectuée dès l'année de mise en place de l'emprunt, puis actualisée à chaque clôture d'exercice.

²⁷ Trois des cinq emprunts faisaient l'objet d'instances initiées par le département de la Haute-Corse pendantes devant le tribunal judiciaire de Nanterre depuis 2014.

Rappel du droit n° 4 : Constituer des provisions en application du principe comptable de prudence, conformément aux articles L. 4425-29-19° et D. 4425-35 du code général des collectivités territoriales et aux préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse indique que la collectivité sera particulièrement vigilante quant à la mise en œuvre de ce principe, qui relève d'une obligation législative et réglementaire. Il s'engage dès 2025 à procéder à la constitution de la provision pour CET.

2.2.3.1 Une meilleure prise en compte du risque de non recouvrement des créances

La prise en compte du risque de non recouvrement des créances s'est renforcée depuis 2021. Le montant des provisions pour couvrir le risque de dépréciation des comptes de débiteurs divers (compte 4961) a progressé. En 2023, il a été multiplié par six par rapport à 2020 pour atteindre 3 M€. Cette prise en compte du risque s'est poursuivie en 2024²⁸. Parmi les créances restant à recouvrer, la chambre relève la présence de créances relatives aux débiteurs publics²⁹ qui, en dépit de l'action du payeur de Corse, n'ont pu faire l'objet d'encaissement. La chambre invite la collectivité à se rapprocher des ordonnateurs concernés et à conclure, si besoin, des protocoles transactionnels pour recouvrer ces créances. À défaut, l'absence de leur recouvrement nécessitera, *a minima*, la constitution de nouvelles provisions, des admissions en non-valeur, voire des annulations de titres (cf. annexe n° 2).

2.2.3.2 Un suivi des immobilisations financières à renforcer

Au 31 décembre 2023, le total des participations et titres immobilisés (chapitres 26 et 27) s'élevait à 135,91 M€, en progression de 25,6 % par rapport à 2019 (+ 27,6 M€).

²⁸ Le montant des dépréciations votées s'élève à 4 M€ et l'Assemblée a autorisé des admissions en non-valeur pour 0,52 M€.

²⁹ Il s'agit notamment de titres de recette à l'encontre de la commune de Borgo en 2015 dont le montant restant à recouvrer est de 1,82 M€ et de la préfecture de Corse en 2018 pour des montants de 0,83 M€, de 0,86 M€.

Tableau n° 4 : Immobilisations financières

En €	2019	2020	2021	2022	2023
261 - Titres de participation	44 282 791	44 282 791	44 282 791	44 282 791	44 378 507
266 - Autres formes de participation	25 849 174	27 299 174	32 174 424	36 663 117	37 350 367
Total des participations et créances correspondantes	70 131 964	71 581 964	76 457 214	80 945 908	81 728 874
271 - Titres immobilisés	301 518	301 518	301 518	301 518	301 518
274 - Prêts	16 441 718	14 706 848	21 272 353	32 252 871	43 735 629
275 - Dépôts et cautionnements versés	15 700 474	4 467 939	4 523 710	4 474 480	4 476 480
276 - Autres créances immobilisées	5 669 727	5 669 727	5 669 727	5 669 727	5 669 727
Total des participations et titres immobilisés	38 113 436	25 146 032	31 767 307	42 698 596	54 183 353
Total immobilisations financières	108 245 401	96 727 996	108 224 521	123 644 504	135 912 227

Source : Chambre régionale des comptes.

Ces immobilisations, constituées notamment d'avances, de prêts, des garanties, et d'interventions en fonds propres et quasi-fonds propres figurant au bilan, constituent des instruments financiers mis en œuvre, notamment dans le cadre des fonds européens, pour soutenir différents acteurs publics et privés dans le développement de l'économie locale.

Elles intègrent, au compte 261, les participations matérialisées par des titres concernant les droits détenus par la collectivité dans le capital de sociétés³⁰ et, au compte 266 « Autres formes de participation », les fonds d'investissement et de garantie régionaux³¹ régis par les articles L. 4428° et L. 4428-1 du CGCT

Les « autres immobilisations financières » du chapitre 27 sont constituées à 81 % des prêts et avances (compte 274), dont 75 % d'avances remboursables octroyées auprès de tiers par la collectivité de Corse dans le cadre de son action économique (compte 2745). L'accroissement sur la période concerne les dispositifs de soutien financier pour les TPE et PME et la revitalisation artisanale et commerciale sous forme de fonds de trésorerie ou d'avance remboursable pour favoriser la compétitivité des entreprises corses et les investissements dans la recherche et l'innovation, pilotés par l'agence de développement économique de la Corse (ADEC). Cela concerne également des dispositifs de soutien pour les entreprises du secteur du tourisme, par la mobilisation d'un fonds régional pour l'octroi de prêts faisant intervenir en partenariat l'agence de tourisme de la Corse (ATC) et la caisse de développement de la Corse (CADEC).

Un travail a été initié par le payeur de Corse, en lien avec les services de l'ordonnateur, afin de renforcer la connaissance, la maîtrise et le suivi de ces instruments financiers. Des actions ont été conduites pour obtenir le reversement de certains fonds arrivés à échéance.

³⁰ Notamment Air Corsica (10 M€), la SITEC (1,76), la CADEC (1,65).

³¹ Notamment le fonds Paese à destination des communes de moins de 1000 habitants et des EPCI de moins de 12 000 habitants, géré par la CADEC. Le fonds Sustegnu pour la mise en œuvre des prêts à 0 % de renforcement de la trésorerie à destination des TPE/PME de Corse impactées par la crise du covid-19 ou le fonds d'ingénierie financière mis en œuvre par l'ADEC. Fonds de garantie bancaire TPE/PME » géré par la CADEC, « Fonds de Prêts d'Honneurs Solidaire » géré par l'ADIE, « Fonds de Prêts d'Honneur TPE » géré par l'association Corse active pour l'initiative (CAPI). Le fonds d'amorçage géré par l'ADEC dédié aux jeunes pousses à fort contenu innovant et technologique au bénéfice de Femu Qui Ventures.

La fiabilisation des immobilisations financières nécessite également de se rapprocher des agences et offices (ODARC³², ATC, ADEC) qui instruisent des dossiers ordonnés par la collectivité. Une partie des instruments financiers figurant au bilan de certaines agences ou certains offices ont vocation, une fois échus, à être reversés à la collectivité de Corse. Les mécanismes de prudence précités, et de constatation finale des frais de gestion, ne sont pas neutres sur le niveau dudit reversement.

La chambre rappelle l'obligation d'apprécier, à chaque clôture des comptes, la valeur de ses immobilisations financières. Le payeur de Corse indique que certaines d'entre elles doivent faire l'objet d'une réévaluation. Or, la chambre relève l'absence de constatation de dépréciations des immobilisations financières jusqu'en 2023. Elle invite l'ordonnateur à se rapprocher de ses agences et offices et du payeur de Corse pour donner suite au travail de fiabilisation, afin de renforcer la sincérité et l'image fidèle du bilan. Ce travail apparaît désormais prioritaire, au regard des volumes financiers en jeu et des risques de perte supportés par la collectivité de Corse.

Recommandation n° 2. : Renforcer le pilotage des immobilisations financières, notamment en fiabilisant, en lien avec le comptable public, leurs valeurs inscrites à l'actif du bilan.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse s'engage à intégrer cette recommandation comme une action prioritaire dans la convention partenariale qui doit être conclue avec le payeur de Corse.

2.2.3.3 Des insuffisances dans le rattachement des charges et produits

La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice a pour finalité de faire apparaître, dans le compte de résultat, l'intégralité des charges ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice, ainsi que des produits correspondant à des droits acquis au cours de cet exercice, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises. L'objectif de ce mécanisme est de préserver le principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices, et de garantir la sincérité du résultat.

En l'espèce, le règlement budgétaire et financier, en vigueur depuis 2021, ne précise plus les règles à suivre en matière de rattachement de charges et de produits. Dans le précédent règlement de 2018, applicable jusqu'en 2020, le seuil de rattachement considéré significatif pour le résultat était arrêté à 50 000 €, à l'exception des charges récurrentes (énergie, télécommunication, impôts, charges de personnel, subventions et participations).

³² ODARC : Office du développement agricole et rural de Corse.

Sur la période 2019 à 2023, aucun rattachement de produits n'a été réalisé. Une des recettes qui pourrait faire l'objet de rattachements concerne la taxe additionnelle de séjour³³. Toutefois, la collectivité de Corse se heurte à la difficulté d'émettre des titres de recettes, en raison du manque d'information sur l'encaissement par les communes et intercommunalités de la part additionnelle de cette taxe³⁴. Fin 2023, un montant de 1,4 M€ restait dû par les collectivités collectrices, dont 0,97 M€ par celles de Corse-du-Sud sur les 2,43 M€ d'encaissements réalisés entre 2020 et 2023, et 0,43 M€ par celles de Haute-Corse. Afin de faciliter ces reversements, la collectivité de Corse pourrait inviter les collectivités collectrices à reverser trimestriellement la part additionnelle à due proportion des montants collectés, ou alors émettre les titres de recette sur la base des produits inscrits au budget de chacune de ces collectivités, et éventuellement procéder à leur rattachement et à une réduction de titre en fonction des informations reçues relatives à la part définitivement collectée.

Le rattachement des charges a principalement concerné les intérêts courus non échus avec 8,51 M€ par an en moyenne (chapitre 66) et les autres charges de gestion courante (chapitre 65) de 1,17 M€ par an en moyenne (hors dotation de continuité territoriale, exceptionnelle rattachée à hauteur de 18 M€ en 2022 et de 40 M€ en 2023). Les charges rattachées sur les chapitres 011 et 012 sont en forte baisse sur la même période (0,86 M€ en 2019 et 0,06 M€ en 2023). La collectivité ne rattache pas les charges relatives à la monétisation des CET. Aucun rattachement des charges n'est réalisé en ce qui concerne les dépenses d'aides à la personne et, depuis 2022, en ce qui concerne celles relatives au RSA.

La chambre invite donc la collectivité à plus de rigueur dans le rattachement des produits et des charges à l'exercice, conformément aux prescriptions de la M57, et à formaliser sa méthodologie au sein de son règlement budgétaire et financier.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse indique que les règles pour le rattachement des charges et produits, bien que rappelées annuellement aux agents de la collectivité, seront réintégrées lors de la prochaine modification du règlement budgétaire et financier. Il précise également avoir procédé, en 2024, au rattachement des charges relatives à la monétisation des CET.

³³ La collectivité peut instituer une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour perçue par les communes et leurs groupements sur son territoire, qui s'ajoute au montant perçu par eux.

³⁴ Le traitement budgétaire et comptable de cette recette diffère selon les communes et EPCI collecteurs. Certaines collectivités émettent un titre de recette qui intègre la taxe de séjour et la taxe de séjour additionnelle. D'autres, conformément à la réglementation, émettent le titre de recette de la seule taxe de séjour et encaissent la taxe de séjour additionnelle sans émission de titre au crédit du compte 4648 « Autres encaissements pour le compte de tiers ».

2.2.4 Un renforcement de la fiabilité des comptes à mener en partenariat avec le payeur de Corse

L'ampleur du travail de fiabilisation comptable à réaliser³⁵, décrit ci-dessus, compte tenu des volumes financiers en jeu et de l'impact encore récent de la fusion des trois collectivités, impose de prioriser les actions à accomplir pour améliorer la qualité des comptes.

Cette démarche, à réaliser en lien avec le payeur de Corse, pourrait s'inscrire dans le cadre d'une convention partenariale déclinant les actions prioritaires à mener.

Recommandation n° 3. : Conclure une convention partenariale pluriannuelle avec le payeur de Corse permettant d'établir un programme de travail et d'accompagnement en vue d'améliorer la qualité des comptes.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse s'engage à finaliser la conclusion d'une convention partenariale avec le payeur de Corse. Il précise qu'une réunion a eu lieu en mars 2025 pour dresser un état des lieux, identifier les besoins et le suivi des actions pour améliorer la qualité comptable. Les axes de réflexion incluent l'optimisation des processus de recettes et de dépenses (notamment à travers le dispositif du contrôle allégé en partenariat) et la fiabilisation comptable et budgétaire, conformément aux observations de la chambre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information budgétaire contenue dans les rapports de présentation et les documents financiers est abondante mais leur contenu et leur qualité doivent être améliorés pour répondre aux exigences réglementaires. C'est notamment le cas du rapport sur les orientations budgétaires, qui doit intégrer une réelle dimension pluriannuelle des investissements en dépenses et recettes, et des annexes au compte financier unique. Le manque de fiabilité de certaines données nuit à la qualité de l'information produite aux élus et aux citoyens.

En partenariat avec le comptable public, des travaux ont été engagés pour améliorer la fiabilité des comptes. La connaissance du patrimoine doit être renforcée avec la nécessaire fiabilisation de l'inventaire et l'état de l'actif, et notamment la réalisation du transfert des biens concédés. Ces travaux, certes complexifiés par la fusion des deux départements et de la collectivité territoriale de Corse au sein d'une collectivité unique, doivent être poursuivis et renforcés. L'amélioration de la prise en compte du principe comptable de prudence, avec notamment la constitution des provisions, doit également se poursuivre.

³⁵ Outre les éléments décrits ci-dessus, d'autres travaux de fiabilisation sont également à mener. Ils concernent notamment les avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations, les retenues de garantie dues aux fournisseurs et les pénalités de retard d'exécution des marchés dont certaines n'ont pas fait l'objet de restitution. C'est également le cas des travaux effectués d'office et les opérations pour le compte de tiers qui sont anciens et présentent des soldes anormalement débiteurs.

La conclusion à venir d'une convention partenariale avec le payeur de Corse permettra de renforcer la démarche et de hiérarchiser les priorités.

3 LA SITUATION FINANCIERE

Entre 2019 et 2023, la progression des produits de gestion (+ 12 %) est demeurée inférieure à celle des charges de gestion (+ 18,1 %).

Les recettes, dont la progression était dynamique jusqu'en 2022, sont particulièrement exposées à la conjoncture de l'économie en général, et de certains secteurs en particulier. Elles sont désormais en retrait de - 0,2 % en 2023 par rapport à 2022, tandis que les dépenses ont continué leur progression à un rythme soutenu (+ 4,2 % en 2023). Le ralentissement des recettes, conjugué à la poursuite de la croissance des charges, fait peser un risque sur la capacité de la collectivité de Corse à dégager une épargne brute suffisante pour financer ses investissements à venir et couvrir ses emprunts à moyen terme.

Des niveaux de dépenses et de recettes relativement élevés par rapport aux autres collectivités, mais des comparaisons qui ne prennent qu'imparfaitement en compte les spécificités du territoire

Précaution méthodologique : Le statut particulier de la collectivité de Corse, en tant que collectivité unique aux compétences étendues, regroupant celles des départements et des régions mais aussi avec des compétences spécifiques, rend sa comparaison délicate avec les autres collectivités métropolitaines. Elle est classée par la Direction générale des finances publiques dans la catégorie des régions, avec les autres collectivités territoriales uniques. Toutefois, au regard de ses compétences, la comparaison avec un niveau agrégé des régions et départements apparaît plus adéquate, sans pour autant permettre la prise en compte de toutes les spécificités.

Selon les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, la collectivité de Corse a perçu, en moyenne par habitant, 3 527 € de recettes de fonctionnement en 2023, contre 1 651 € en France métropolitaine (480 € en moyenne pour les régions métropolitaines et 1 171 € pour les départements).

Elle bénéficie ainsi d'une recette par habitant plus de deux fois supérieure aux montants cumulés des départements et régions. En retranchant les recettes fiscales et dotations spécifiques dont dispose la collectivité du fait de son statut particulier, les recettes de fonctionnement par habitant qu'elle a perçues sont ramenées à 2 274 €, et l'écart précité à 37 % (cf. annexe n° 3).

En vis-à-vis d'un niveau de recettes élevé, les dépenses de fonctionnement, qui représentent 2 976 € par habitant, sont également plus de deux fois supérieures au montant cumulé pour les régions et départements, qui sont en moyenne respectivement de 1 033 € pour les départements métropolitains et de 381 € pour les régions (hors Ile-de-France). Ce niveau de charges, s'il tient pour partie à des choix de gestion, traduit également les contraintes qui pèsent sur la collectivité pour assurer l'exercice de ses compétences dans un territoire insulaire et montagneux, de faible densité, soumis à une forte saisonnalité et aux caractéristiques socio-économiques exposées en début de rapport. Après retraitement (cf. *infra*), l'évolution du taux d'épargne brute se situe à un niveau comparable à la moyenne des départements et régions.

3.1 Une dynamique des produits en retrait par rapport à celle des charges

En 2023, les produits de gestion perçus par la collectivité s'élèvent à 1,22 milliard d'euros (Mds €), en hausse de 12 % depuis 2019, soit une progression annuelle moyenne de 2,9 %. Ils se composent pour près des deux tiers de ressources fiscales (+ 3 % en moyenne chaque année) et un tiers de ressources institutionnelles (+ 3,6 %).

Tableau n° 5 : Évolution des produits de gestion

en milliers d'€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (dont fiscalité reversée)	702 806	675 257	727 077	797 130	790 275	3,0 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	360 053	358 240	365 628	411 839	415 421	3,6 %
- dont dotation de continuité territoriale (DCT) et versements exceptionnels	186 990	186 990	186 990	219 990	226 990	5,0 %
Ressources d'exploitation	28 185	25 381	27 152	14 962	16 186	- 12,9 %
Total des produits de gestion	1 091 044	1 058 878	1 119 857	1 223 931	1 221 882	2,9 %

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion de la collectivité de Corse.

Cette structuration des ressources de fonctionnement distingue la collectivité de Corse des régions et départements métropolitains, dont le poids des recettes fiscales sur l'ensemble des ressources est plus marqué.

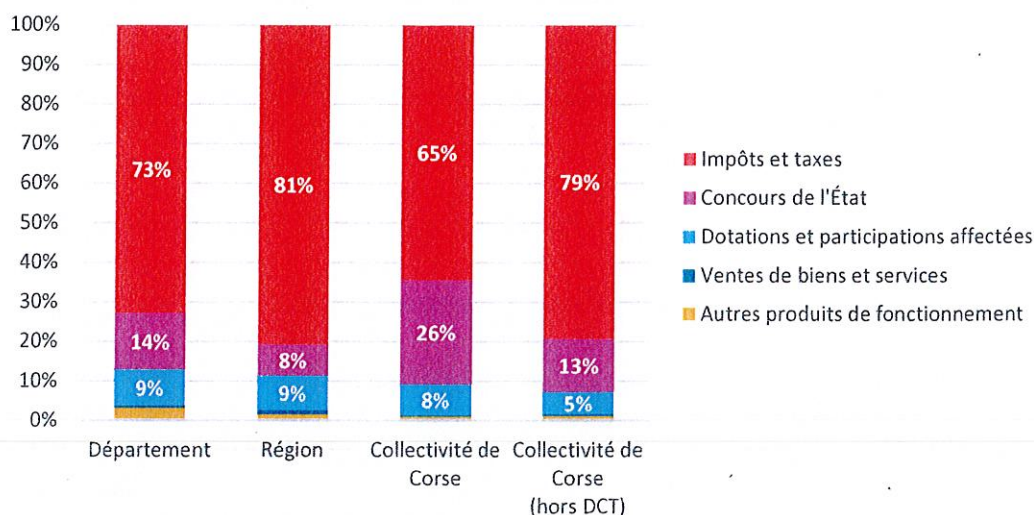
Pour cette raison, elle présente un ratio d'autonomie financière moins élevé³⁶. La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités locales précise que ce ratio ne peut être inférieur à celui constaté en 2003, soit un niveau de 58,6 % pour les départements et 41,70 % pour les régions.

³⁶ L'autonomie financière d'une collectivité s'apprécie par catégorie de collectivités, sur la base d'un ratio rapportant les « ressources propres » à l'ensemble de ses ressources. La notion de ressources propres, définie à l'article LO. 1114-2 du CGCT, a fait l'objet d'une définition extensive, incluant des recettes fiscales sur lesquelles les collectivités ne disposent pas de réel pouvoir de décision (voir : Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2023*, Fascicule 2, 2023).

En 2022, ce ratio est de 61,6 % pour la collectivité de Corse, contre 75,2 % pour les départements et 72,3 % pour les régions.

Toutefois, en retranchant la dotation spécifique versée à la collectivité de Corse par l'Etat pour la mise en œuvre du principe de continuité territoriale, la structure de recette se rapproche alors de celle des autres collectivités.

Graphique n° 2 : Structure des produits de gestion (2023)

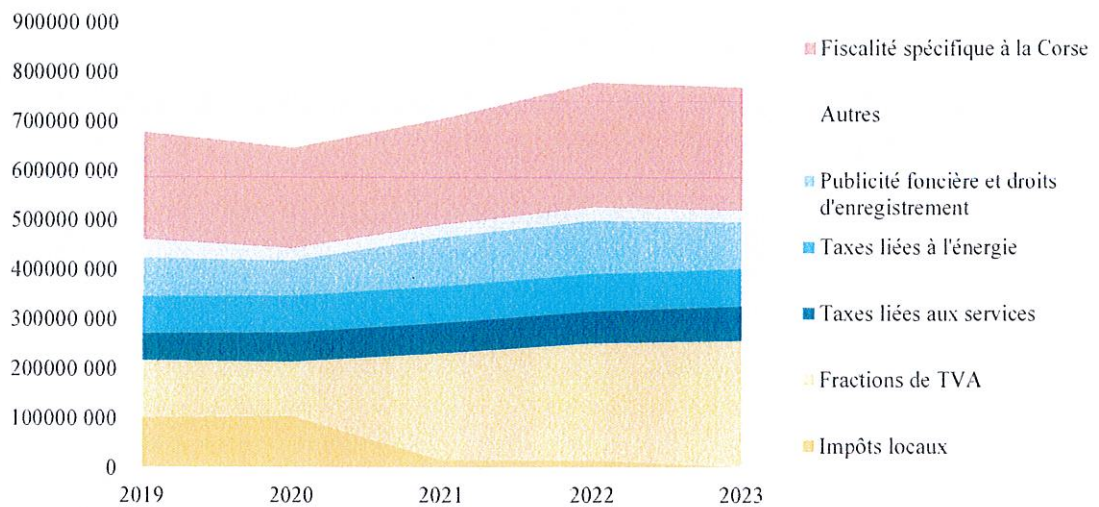


Source : données DGCL et comptes de gestion de la CdC.

3.1.1 Des recettes fiscales globalement dynamiques jusqu'en 2022, avant de ralentir en 2023

Les ressources fiscales propres de la collectivité se répartissent en trois ensembles d'un montant sensiblement équivalent. Outre les produits d'impôts locaux, en grande partie progressivement remplacés par le versement de fractions de la taxe nationale sur la valeur ajoutée (TVA), la collectivité bénéficie des ressources fiscales communes aux départements et régions métropolitains, mais aussi d'une fiscalité spécifique.

Graphique n° 3 : Évolution des ressources fiscales propres (2019-2023)



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

3.1.1.1 Les réformes de la fiscalité locale et le dynamisme des recettes de TVA

Les réformes de l'imposition foncière des ménages et des impôts de production des entreprises ont profondément modifié la structure des recettes des régions et des départements. Héritant de leurs recettes, la collectivité de Corse a été affectée par ces réformes successives. En effet, le produit des impôts locaux ne représente plus que 1,77 M€ en 2023, soit moins de 1 % des recettes fiscales propres de la collectivité, contre 15 % en 2019³⁷.

Ces pertes de recettes ont été compensées par l'attribution de nouvelles fractions de TVA³⁸. Elles s'ajoutent à celle qui, depuis 2018, compense la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions.

³⁷ Son montant correspond au produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), de 5,24 M€ en 2023, après prise en compte de la contribution annuelle au redressement des finances publiques (- 3,47 M€) fixée par la loi n°2017-1837 de finances pour 2018.

³⁸ La collectivité de Corse a perdu en 2021 le bénéfice de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), transférée des départements aux communes dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation. Concernant la fiscalité des entreprises, les produits de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ont diminué une première fois en 2021, après suppression de la part de cette contribution affectée aux régions, puis en 2023, après suppression de la part affectée aux départements.

Les montants de fractions de TVA ont plus que doublé sur la période, passant de 115,30 M€ en 2019 à 255,58 M€ en 2023. Ils représentent désormais la principale recette fiscale de la collectivité, qui a bénéficié du rendement naturel de cet impôt national, marqué par la reprise de la croissance à l'issue de la crise sanitaire et, de façon notable depuis 2022, par l'inflation³⁹. Leur progression a toutefois connu un fort ralentissement en 2023. Ainsi, les fractions en place en 2021⁴⁰ ont progressé de 8,76 % entre 2021 et 2022, mais de seulement 1,06 % entre 2022 et 2023.

La collectivité de Corse a, par ailleurs, moins bénéficié de la dynamique de cet impôt que les régions de droit commun. En 2023, le montant de fractions de TVA perçu représente, en part relative, 32,2 % des recettes fiscales et 20,9 % de l'ensemble des produits de fonctionnement, contre respectivement 67 % et 54 % pour l'ensemble des régions.

Cet écart tient à la structure particulière de ses recettes. Afin de la rendre comparable à celle des autres régions⁴¹, un retraitement a été effectué par la chambre. Si l'écart persiste, il s'avère moins important que la comparaison directe : la part de TVA perçue représente alors 48,4 % des recettes fiscales et 38,3 % des produits de fonctionnement.

Cette situation mérite attention dans la mesure où les compensations opérées par des fractions de TVA sont réparties en fonction de la part d'anciennes recettes, telles que prises en compte au moment de leur fixation. Pour éviter les risques de distorsions croissantes par rapport aux besoins effectifs des collectivités, la Cour des comptes a souligné, dans son rapport sur les finances publiques locales de 2023⁴², la nécessité d'assurer leur modulation selon l'évolution du nombre d'habitants et les caractéristiques des territoires.

3.1.1.2 Des ressources fiscales communes aux départements et régions dépendantes de la conjoncture économique

Les droits et taxes perçus sur les transactions immobilières (ou droits de mutation) ont représenté 14 % des recettes fiscales propres de la collectivité en 2021 et 2022, puis 12,36 % en 2023. Elles ont progressé de 22,12 % entre 2019 et 2023, en dépit des baisses constatées lors de la crise sanitaire et malgré le ralentissement des transactions immobilières relevé en 2023.

La collectivité de Corse a donc été moins marquée par cette contraction des transactions que les départements métropolitains. Ces derniers ont vu leurs recettes en ce domaine ramenées en 2023 à leur niveau de 2019 après une baisse de 21,9 % entre 2022 et 2023. En Corse, la croissance de ces recettes a été plus forte, et suivie d'un reflux plus modéré (- 12,7 % entre 2022 et 2023) (cf. annexe n° 4).

³⁹ La seule fraction de TVA compensant depuis 2018 la perte de DGF des régions est passée de 115,30 M€ en 2019 à 137,38 M€ en 2023, soit une hausse moyenne de 4,48 % chaque année entre 2019 et 2023. Les quotes-parts de TVA instaurées par la suite en compensation des pertes de fiscalité locale ont bénéficié de cette même dynamique. La fraction de TVA compensatoire de la taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) est ainsi passée de 57,66 M€ en 2021 à 64,32 M€ en 2023, soit une hausse annuelle moyenne de 5,62 %.

⁴⁰ Soit les fractions compensant la DGF des régions depuis 2018 et la TFPB depuis 2021.

⁴¹ Voir annexe n° 8.

⁴² Cour des comptes, Les finances publiques locales 2023, Fascicule 2, 2023.

Le dynamisme de ces ressources amène la collectivité à en reverser une partie depuis 2021, dans le cadre des mécanismes de péréquation entre collectivités (cf. *infra*). Elles sont par ailleurs une recette volatile, tributaire du dynamisme du secteur de l'immobilier. À cet égard, au surplus, la collectivité de Corse n'a pas fait usage de la possibilité, prévue à l'article R. 3321-4 du CGCT, de mettre en réserve les excédents dégagés pour faire face à ce risque.

Deux autres ressources, consistant en des fractions d'impôts nationaux affectées aux collectivités locales, ont également un poids déterminant dans les recettes de fonctionnement de la collectivité.

La taxe sur les conventions d'assurance a, ainsi, généré en 2023 un produit de 69,31 M€, soit 9 % des ressources fiscales propres. Entre 2019 et 2023, elle a progressé de 23,65 %, bénéficiant de la hausse globale des contrats d'assurance.

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) représente 8,79 % des ressources fiscales propres de la collectivité en 2023. Son produit est peu dynamique, car assis sur la consommation de carburants. Or, celle-ci a baissé au cours de la période, et elle a vocation à diminuer davantage. Son produit est passé de 70,59 M€ en 2019 à 67 M€ en 2023, soit une diminution de 5,1 %.

Enfin, la collectivité partage avec les régions quelques marges de manœuvre fiscales, mais qu'elle a jusqu'à présent peu mobilisées.

Les régions ont la possibilité de moduler une fraction de la TICPE – dite TICPE « Grenelle » –, en majorant le tarif applicable aux consommateurs de carburants sur leur territoire, pour assurer le financement de projets d'infrastructures de transport durables. La collectivité de Corse est la seule région à ne pas avoir utilisé ce levier, dont les gains seraient, selon ses estimations en 2024, de 3,2 M€⁴³ par an. Ce choix est motivé par la volonté de ne pas renchérir le coût des carburants pour les consommateurs en Corse, plus élevé que sur le continent.

La collectivité de Corse peut également moduler les tarifs de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation. Cette dernière représente 9,99 M€ en 2023, soit 1,3 % de ses ressources fiscales propres. Si cette recette a vocation à baisser en raison de la généralisation des véhicules propres qui en sont exonérés, la collectivité de Corse est une des rares régions à disposer encore d'une possibilité d'action en ce domaine. Jusqu'en 2025, le tarif fixé en Corse était le plus bas de l'ensemble des régions métropolitaines. La Corse était par ailleurs la seule à avoir opté pour une exonération totale des véhicules dits « propres ». Par délibération du 24 octobre 2024, l'Assemblée de Corse a augmenté le tarif de cette taxe pour 2025 et mis fin aux exonérations existantes, ce qui générerait une hausse de 8,93 M€ (cf. annexe n° 9).

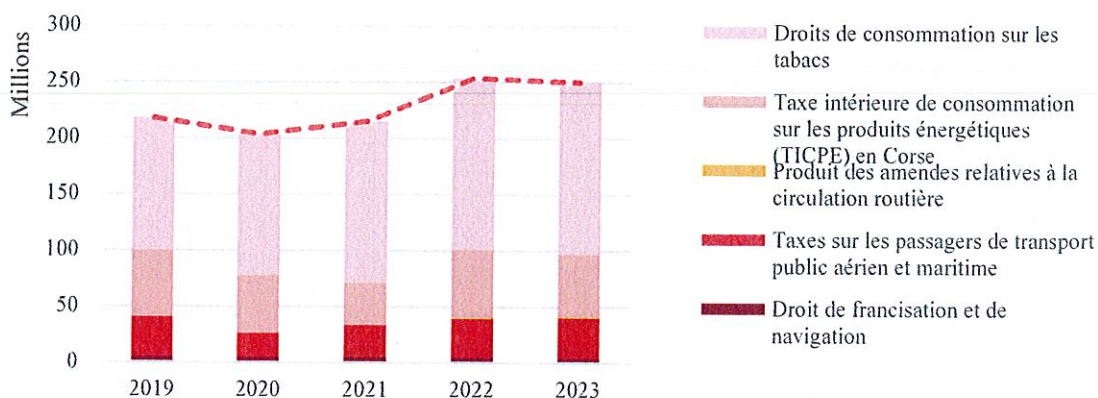
⁴³ Pour une augmentation de 0,81 % des prix de vente du gazole et de 0,49 % des prix des supercarburants.

3.1.1.3 Une fiscalité spécifique à la Corse, mais dont la progression ralentit

Enfin, un tiers des ressources fiscales propres de la collectivité de Corse sont constituées de recettes fiscales spécifiques au territoire. Ces dernières ont progressé de 14,94 % entre 2019 et 2023. Ces recettes sont liées à la consommation de biens et de services sur le territoire régional. En ce domaine, la collectivité dispose d'un pouvoir de taux, dans la limite de plafonds réglementaires. Le reflux de ces recettes lors de la crise sanitaire, et leur évolution au cours des exercices suivants illustrent leur forte sensibilité à la conjoncture économique.

Leur produit s'élève à 249,89 M€ en 2023, répartis pour l'essentiel entre les droits de consommation sur les tabacs (61 %), une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui est spécifique à la Corse (23 %), les taxes sur les passagers de transport public aérien et maritime (14 %) et les droits annuels de francisation et de navigation applicables aux engins maritimes de plaisance (2 %).

Graphique n° 4 : Produit de la fiscalité spécifique à la collectivité de Corse (en euros)



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

Le produit de la taxe sur les droits de consommation sur les tabacs a progressé de manière continue de 30,28 % entre 2019 et 2023, en raison de son alignement progressif avec le régime fiscal appliqué sur le continent. Au-delà de 2025, la finalisation de cet alignement conduit à envisager l'arrêt de la croissance de cette recette. Elle pourrait même se réduire significativement, avec la fin des achats d'opportunité réalisés par des personnes de passage en Corse pour bénéficier de ces différences de prix. Quant aux recettes issues du versement de TICPE spécifique à la Corse, elles ont diminué de 6 % entre 2019 et 2023, soit une variation proche de celle constatée pour le versement de la quote-part nationale du produit de cette taxe.

Concernant la taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel, l'Assemblée de Corse a diminué, par délibération du 24 octobre 2024 précitée, les réductions accordées aux engins stationnés ou enregistrés dans un port corse. Le produit supplémentaire attendu de cette révision est estimé à 1,09 M€ pour 2025 (cf. annexe n° 9).

Enfin, la taxe sur les passagers de transport public aérien et maritime a retrouvé, fin 2023, son niveau de 2019. Avec la taxe précédente, elle constitue un autre levier sur lequel la collectivité a la faculté d'agir. Cette taxe est minorée pour les parcours inférieurs à 20 km. Cette mesure vise les déplacements avec la Sardaigne pour un coût estimé à 1,5 M€ en 2023, selon les estimations communiquées par la collectivité de Corse.

3.1.1.4 La fiscalité reversée

Avec 19,51 M€ perçus en 2023, la fiscalité reversée à la collectivité de Corse a diminué de près de 15 % sur l'ensemble de la période. Cette évolution est le résultat de plusieurs dynamiques.

Les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties reversés à la collectivité de Corse ont diminué de 21 %. Ces reversements, qui constituent une ressource supplémentaire pour les dépenses sociales des départements, sont, ainsi, passés de 10,67 M€ en 2019 à 8,47 M€ en 2023.

Le dynamisme des recettes perçues au titre des transactions immobilières, ainsi que l'extinction de mesures temporaires accompagnant ces réformes institutionnelles⁴⁴, ont par ailleurs conduit la collectivité de Corse à être contributrice du fonds national des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements à partir de 2021. Le solde net reversé par la collectivité à ce titre s'est élevé à 2,82 M€ en 2023.

Enfin, les reversements à la collectivité de Corse au titre des mécanismes de péréquation régionaux ont progressé de 14 % entre 2019 et 2023, passant de 12,11 M€ à 13,86 M€. La réforme du système de péréquation régionale en 2022 a, en effet, conduit, d'une part, à l'intégration d'anciens mécanismes de péréquation dans les quotes-parts de TVA attribuée aux régions, et d'autre part à la création d'un nouveau fonds au bénéfice de la Corse et des régions et collectivités d'Outre-Mer, dénommé le fonds de solidarité régional.

3.1.2 **Des ressources institutionnelles stables, hormis pour la continuité territoriale et les concours pour dépenses sociales**

Les ressources institutionnelles s'élèvent à 415,42 M€ en 2023, en hausse de 15,4 % par rapport à 2019. La dotation de continuité territoriale (DCT) représente 54,6 % de ce montant, et les versements exceptionnels dont elle a fait l'objet en 2022 et 2023 expliquent l'essentiel de la progression.

⁴⁴ Afin d'accompagner la création de la collectivité de Corse en 2018 et la fusion en une collectivité unique des anciens départements et de la collectivité territoriale de Corse, une garantie spéciale avait été instaurée en loi de finances pour 2018 sur les fonds de péréquation départementaux pour les répartitions 2018, 2019 et 2020.

Le montant de ce concours affecté à la mise en œuvre de la continuité territoriale était figé depuis 2009, à hauteur de 187 M€. Cette dotation est intégralement reversée à l'office des transports de la Corse (OTC), lequel peut restituer tout ou partie des crédits non employés à la collectivité, qui peut les affecter à des opérations dont le périmètre a été élargi par rapport à leur objet initial.

Jusqu'en 2021, cette dotation, destinée en priorité à compenser le coût de la continuité territoriale, a permis de couvrir les dépenses résultant des conventions de délégation de service public (DSP) conclues avec les compagnies de transport maritime et aérien pour les liaisons Corse-continent. Elle a même généré des reliquats, qui ont permis le reversement de 109,82 M€ entre 2015 et 2021 à la collectivité de Corse⁴⁵, dont 34 M€ depuis 2019.

Aucun reversement n'est, par contre, intervenu depuis 2022, du fait de l'augmentation des coûts d'exploitation du service public de transport maritime et aérien, résultant de nouvelles obligations de service public retenues par la collectivité, mais aussi de l'accroissement des prix des carburants, de l'inflation à compter de 2022, ainsi que de la hausse de la taxation écologique dans le secteur aérien et de la mise aux normes environnementales des navires. Au contraire, des dotations exceptionnelles complémentaires de 33 M€ en 2022 et de 40 M€ en 2023 ont été attribuées par l'État, à la demande de la collectivité de Corse, et reversées⁴⁶ à celle-ci pour couvrir ces augmentations.

Outre la dotation de continuité territoriale, la collectivité de Corse bénéficie, pour son fonctionnement, de dotations et de participations non affectées, c'est-à-dire libres d'emploi. Restées stables au cours de la période (+ 1,08 % entre 2019 et 2023), elles s'élèvent à 133,73 M€ en 2023. Elles renvoient pour l'essentiel aux dotations de fonctionnement des départements (106,90 M€), transférées à la collectivité de Corse lors de la création de la collectivité unique. Elles intègrent également un ensemble de compensations et de dotations versées aux départements et régions pour le financement des dépenses décentralisées, non couvertes par un transfert de ressources fiscales⁴⁷.

Enfin, la collectivité reçoit des dotations et participations affectées au financement de dépenses spécifiques (54,69 M€ en 2023). Leur progression, de 13,94 M€ en cinq ans, s'explique surtout par la hausse des concours pour les dépenses de santé et d'action sociale.

⁴⁵ Les emplois de ce reliquat ont fait l'objet d'un rapport d'observations de la chambre régionale des comptes, publié en 2021.

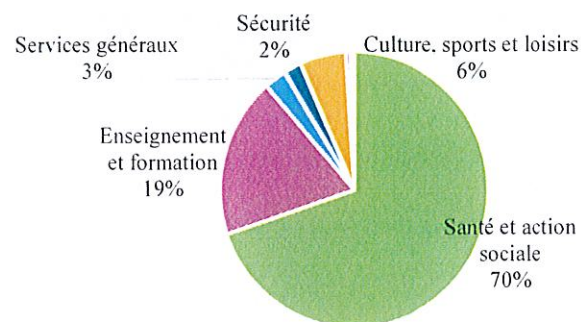
⁴⁶ En vertu des dispositions inscrites dans la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2022 et dans la loi de finances de fin de gestion pour 2023.

⁴⁷ Les 133,73 M€ de dotations et participations non affectées comprennent, outre les 106,90 M€ de dotation des départements, 26,83 M€ répartis de la manière suivante : la dotation pour compensation relais de la taxe professionnelle (DCRTP) (13,30 M€), la dotation générale de décentralisation (6,89 M€), des versements institués en compensation d'exonérations et de la suppression de diverses recettes fiscales (5,56 M€), des dotations versées dans le cadre de la réforme de l'apprentissage (0,7 M€) et les mécanismes de compensation des charges de TVA sur les dépenses d'investissement des collectivités (0,33 M€).

Les participations versées par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) sont, ainsi, passées de 26,44 M€ en 2019 à 40,77 M€ en 2023, principalement au titre de l'aide personnalisée à l'autonomie (APA)⁴⁸.

De manière générale, la ventilation des participations par secteur d'intervention souligne le poids prépondérant des secteurs de la santé et de l'action sociale, ainsi que des actions de formation. Ces deux domaines représentent près de 89 % de l'ensemble des participations perçues par la collectivité entre 2019 et 2023.

Graphique n° 5 : Ventilation des participations par secteur d'intervention (cumul 2019 et 2023)



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

3.1.3 La faiblesse relative des produits d'exploitation

Les produits d'exploitation représentent une part minime des ressources de la collectivité (1,32 %). Leur diminution, de 12 M€ depuis 2019, s'explique intégralement par l'arrêt, à partir de 2022, du reversement d'excédents du service public maritime et aérien en provenance de l'Office des transports, via le reliquat de la dotation de continuité territoriale (cf. supra)⁴⁹. Ces produits peuvent constituer un levier de recettes dont il convient d'étudier la valorisation potentielle avec la fiabilisation de l'inventaire.

⁴⁸ Les concours de la CNSA au titre de l'APA sont passés de 21,38 M€ en 2019 à 34,47 M€ en 2023, soit une augmentation de 13,09 M€. Les autres concours versés par la CNSA au cours de la période, pour un montant de 6,29 M€ en 2023, l'ont été au titre du handicap.

⁴⁹ Indépendamment de ce reversement, les ressources d'exploitation ont progressé de 2 M€ entre 2019 et 2023, essentiellement du fait de la progression des montants perçus en 2023 au titre des redevances d'occupation du domaine public, et en particulier sur le domaine public ferroviaire (+ 1,88 M€). Les remboursements pour mise à disposition de personnel facturée ont également doublé en cinq ans (+ 0,39 M€), principalement en provenance de l'Office de l'environnement de la Corse, du Conservatoire du littoral et de l'ADEC.

À ce titre, dans son rapport de février 2021 sur l'exercice de la compétence des transports ferroviaires, la chambre avait recommandé à la collectivité de régulariser sa gestion du domaine public ferroviaire, en supprimant les inégalités de traitement et avantages indus, et en s'assurant de la régularité des procédures, afin de percevoir des recettes supplémentaires. La collectivité a indiqué, dans le cadre du présent contrôle, avoir émis, fin 2023, les titres de recettes de 14 autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Le montant de ces titres, dont la régularisation porte sur la période de 2019 à 2023, représente 2 M€ de recettes supplémentaires⁵⁰.

Dans un rapport⁵¹ plus récent de janvier 2024, la chambre rappelait notamment à la collectivité l'obligation de procéder à l'encaissement des loyers annuels dus par le locataire de la parcelle acquise, au titre de la protection des espaces naturels sensibles, sur l'île de Cavallo, en application du contrat de bail. La chambre constate là aussi, à l'occasion de la présente instruction, que cette recommandation a été suivie d'effet puisque les cinq titres en cause, relatifs aux exercices 2019 à 2023, ont été émis et encaissés en 2024, générant ainsi une recette supplémentaire de 0,1 M€ pour la collectivité.

3.2 Des charges en progression continue

Les charges de gestion ont augmenté de 4,25 % en moyenne par an depuis 2019, pour atteindre 1,01 Md€ en 2023 (+ 155,26 M€, soit +18,1 %). Cette progression s'explique principalement par celle des participations et contributions versées par la collectivité à différentes entités (+ 71,48 M€), par l'évolution de ses charges de personnel (+ 35,46 M€, hors agences et offices), ainsi que par la hausse des dépenses d'interventions sociales (+ 21,78 M€) et des charges à caractère général (+ 20,68 M€).

3.2.1 L'augmentation des participations et contributions

Les participations et contributions obligatoires de la collectivité de Corse s'élèvent à 402,49 M€ en 2023. Elles ont progressé de 21,6 % depuis 2019, soit une hausse de 71,48 M€.

⁵⁰ En raison de contentieux engagés, seule une partie de ces titres a fait l'objet d'un encaissement.

⁵¹ Rapport d'observations définitives relatif à l'action pour la prévention des risques et la protection environnementale du littoral de la Corse.

3.2.1.1 Des dépenses orientées vers le financement des agences et offices

Sur un montant de 340,30 M€ de participations en 2023, l'essentiel (290,92 M€, soit 85,5 %) est versé par la collectivité à ses agences et offices, dont 67 % à destination de l'Office des transports de la Corse⁵². Les participations versées à ce dernier correspondent aux montants de la dotation de continuité territoriale. Compte tenu des dotations exceptionnelles attribuées en 2022 et 2023, elles s'élèvent à 227 M€, en progression de 21,4 % par rapport à 2019 (+ 40 M€).

Les participations versées aux autres agences et offices ont progressé de 12,7 % (+ 7,21 M€), pour s'établir à 63,92 M€ en 2023. Ces participations intègrent tout ou partie de la prise en charge du salaire de leurs agents, dès lors que la plupart de ces établissements ne disposent pas de ressources complémentaires, notamment en raison de l'absence d'activité industrielle et commerciale.

Hors agences et offices, 27,95 M€ de participations ont été versées à la SAEML des chemins de fer corses, en progression de 14,42 M€ par rapport à 2023 (+ 18,1 %), ce qui accroît encore davantage la prédominance du secteur des transports dans la destination de ces participations.

Ce secteur est ainsi le récepteur principal des 340,3 M€ de participations versées par la collectivité en 2023. Viennent ensuite les participations dans les secteurs de l'action économique (10 %), de l'environnement (9 %), de la santé et de l'action sociale (4 %) et de l'aménagement du territoire (2 %).

Enfin, les contributions obligatoires de la collectivité de Corse s'élèvent en 2023 à 62,19 M€, en augmentation de 9,59 M€ par rapport à 2019 (+ 18,24 %). Elles ont concerné les collèges et des lycées publics (+ 2,38 M€, en hausse de 35,7 %) et des services d'incendie et de secours (+8,79 M€, en hausse de 20,1 %).

3.2.1.2 Des lacunes récurrentes dans le pilotage des agences et offices

Dans ses précédents rapports sur les agences et offices⁵³, la chambre a relevé que la logique sectorielle d'organisation pouvait engendrer des chevauchements de compétence ou un défaut de lisibilité des interventions.

⁵² En 2023, les participations versées aux autres agences et offices représentent 7 % pour l'OEC, 4 % pour l'ODARC et l'ATC, 3 % pour l'OEHC et 2 % pour l'ADEC et l'AUE.

⁵³ Notamment, parmi les contrôles réalisés en 2023 et 2024, en ce qui concerne les missions et le positionnement de l'AUE et de l'OEC.

De manière récurrente, la chambre a constaté qu'en dépit de leur statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC), les agences et offices sont pour l'essentiel assimilables à des services administratifs. Dans son rapport annuel pour l'année 2020, la Cour des comptes avait proposé soit leur réintégration au sein de la collectivité de Corse⁵⁴, soit leur transformation en établissements publics administratifs (ODARC) avec fusion pour deux d'entre eux (ADEC et ATC), le statut d'EPIC n'étant conservé que pour l'OEHC et l'OFC.

L'ordonnateur a, toutefois, souhaité maintenir le statut de ses offices, tout en projetant, depuis 2019, de généraliser la passation de contrats d'objectifs et de performance afin de pallier les carences relevées dans le pilotage de ces établissements.

En dépit de l'importance des agences et offices dans les dépenses de fonctionnement de la collectivité et des engagements pris, force est de constater que la collectivité de Corse n'a toujours pas mis en place de contrats d'objectifs et de performance pour assurer le pilotage de leurs dépenses, ni mis fin au chevauchement des compétences.

À ce jour, un seul contrat a été adopté, concernant l'AUE. Les clauses relatives à la performance y apparaissent générales et pas suffisamment contraignantes⁵⁵.

En dépit des engagements pris depuis 2020 et des rappels réitérés de la chambre à l'occasion des contrôles des agences et offices, les contrats ne sont donc toujours pas finalisés. La chambre réitère sa demande d'élaborer et de mettre en œuvre ces contrats.

Recommandation n° 4. : élaborer sans délai les contrats d'objectifs et de performance avec les agences et offices.

En outre, la chambre considère que la contractualisation avec les agences et offices permettrait de renforcer leur pilotage financier pluriannuel et d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses, tout en leur donnant une visibilité accrue dans le financement de leurs missions. L'enveloppe de financement des autorisations d'engagement relative à chaque office et agence pourrait correspondre à une période de 3 à 5 ans, en fonction de la durée du contrat et de la réalisation des objectifs assignés, avec une déclinaison des crédits de paiement annuels sur cette durée.

⁵⁴ OTC, AUE et OEC.

⁵⁵ Le COP, adopté en avril 2024, couvre la période 2024 à 2028, mais la trajectoire financière ne s'étend que jusqu'en 2026. Il fixe les modalités d'indexation de la dotation annuelle de la collectivité de Corse, avec des taux de progression indicatifs de 2 % par an, et une prévision de croissance des effectifs et de la masse salariale jusqu'en 2025. Le document ne contient pas d'axe stratégique dédié à la maîtrise des coûts et à l'optimisation des performances. La maîtrise des coûts est évoquée seulement comme étant un cas de révision du contrat, dans l'hypothèse où les lois de finances imposeraient à la collectivité de Corse une trajectoire financière plus contraignante.

Or, à ce jour, le versement des subventions aux agences et office, sous forme d'autorisations d'engagement, ne porte généralement que sur un seul exercice. En procédant ainsi, la collectivité de Corse contrevient à l'article L. 4425-9 du CGCT, qui limite l'utilisation des autorisations d'engagement aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles la collectivité de Corse s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire, à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel⁵⁶.

Rappel du droit n° 5 : limiter l'utilisation des autorisations d'engagement aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles la collectivité de Corse s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel, conformément à l'article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse s'engage à assurer le respect des dispositions de l'article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales dans les meilleurs délais et de les intégrer dans son règlement budgétaire et financier, ainsi que dans les contrats d'objectifs et de performances.

Recommandation n° 5. : Établir les autorisations d'engagement et les échéanciers prévisionnels des crédits de paiement des agences et offices en les adossant sur une période pluriannuelle couverte par les contrats d'objectifs et de performance.

Le président du conseil exécutif de Corse s'engage également à mettre en œuvre cette recommandation dès 2025, de manière concomitante à la mise en place des contrats d'objectifs et de performance, qui restent à établir pour 7 des 8 agences et offices.

3.2.2 Des dépenses de personnel élevées et des outils de pilotage en voie de construction

3.2.2.1 Les facteurs contribuant à la dynamique des dépenses

Les charges de personnel de la collectivité s'élèvent à 246 M€ en 2023, contre 211 M€ en 2019, en hausse de 35 M€ (+ 16,84 %, soit + 4 % par an en moyenne).

⁵⁶ Le ratio de couverture des AE affectées, systématiquement inférieur à un sur l'ensemble de la période 2019 à 2023, tend à confirmer que la réalisation de certaines AE semble s'être déroulée essentiellement dans un cadre annuel, en méconnaissance de l'article L. 4425-9 du CGCT qui impose un caractère nécessairement pluriannuel.

En outre, une partie des charges de personnel est externalisée vers les agences et offices, ne figurant pas dans les comptes de la collectivité mais sous la forme de subventions versées à ces établissements. Leurs charges de personnel⁵⁷ se sont élevées à 54,4 M€ en 2023 pour un total de 663 équivalents temps plein travaillé (ETPT)⁵⁸, soit + 55 ETPT depuis 2019. Ce sont donc près du cinquième des dépenses de personnel de la CdC qui sont externalisées.

En les ajoutant à celles de la collectivité, les dépenses de personnel en 2023 s'élèvent alors à 300,48 M€ en 2023. Ce faisant, leur poids relatif dans l'ensemble des charges de gestion de la collectivité passe de 24,3 % à 29,7 %. La progression des dépenses de personnel a par ailleurs été plus soutenue pour les agences et offices (+ 21,9 %) qu'au sein de la collectivité (+ 16,8 %)⁵⁹.

Rapportées au nombre d'habitants, et sans même prendre en compte les agences et offices, les charges de personnel représentent plus du double des dépenses cumulées des régions et départements métropolitains (cf. annexe n°6).

Ce niveau de dépenses élevé s'explique par un effectif initial relativement important, ce qui est documenté notamment par le rapport de présentation du budget 2024, qui retrace les recrutements réalisés par les anciens départements juste avant la fusion, nonobstant leurs effets inflationnistes ultérieurs.

La collectivité de Corse a, par la suite, augmenté le nombre des agents contractuels, passé de 228 à 342, soit une hausse de 114 ETPT, mais sans baisse concomitante du nombre de fonctionnaires, puisque les effectifs de personnel titulaire, exprimés en ETPT, sont passés de 3 993 en 2019 à 3 986 en 2023⁶⁰. Cette progression des contractuels est principalement intervenue entre 2019 et 2020 (+ 96), représentant un coût supplémentaire évalué à 4,35 M€⁶¹.

Sur la base des effectifs ainsi constitués, le dynamisme des dépenses tient essentiellement à l'évolution de celles liées au régime indemnitaire de l'ensemble des agents. Elles ont progressé de 37,9 % en cinq ans, contre 16,3 % pour la rémunération du personnel dans son ensemble (voir tableau n° 6). Leur progression a été concentrée entre les exercices 2019 et 2021 (+ 34,4 %), soit la période de mise en place du régime indemnitaire harmonisé, suite à la fusion.

⁵⁷ À l'exception de l'office foncier de Corse, qui ne reçoit pas de participation de la collectivité. Parmi les autres agences et offices de la collectivité, l'OEHC est le seul à disposer d'une part significative de ressources d'exploitation liées à son activité. La participation de la collectivité représente 29,4 % de ses produits de gestion en 2023, et son montant ne couvre pas l'ensemble de ses dépenses de personnel.

⁵⁸ Auxquels s'ajoutent 270 agents des Chemins de Fer Corse, depuis le 1^{er} janvier 2024.

⁵⁹ Trois sont à l'origine de l'essentiel (70,2 %) des dépenses de personnel en 2023 : l'OEHC (15,68 M€), l'OEC (11,94 M€) et l'ODARC (10,57 M€). La croissance des dépenses de personnel a dépassé 25 % entre 2019 et 2023 pour quatre entités : l'ODARC (+ 40 %), l'AUE (+ 37,4 %), l'OTC (+ 33,9 %) et l'OEHC (+ 25,6 %).

⁶⁰ Selon les données issues des comptes administratifs. Les éléments ne sont pas basés sur les réponses fournies par la collectivité à l'occasion du contrôle, en raison d'incohérences entre ces réponses, les facteurs explicatifs de l'augmentation de la masse salariale et les données des comptes administratifs.

⁶¹ Source : rapport de présentation du compte administratif 2020.

Tableau n° 6 : Évolution des différentes composantes de la rémunération entre 2019 et 2023

Montants hors charges (en millions)	2019	2020	2021	2022	2023	Var. simple	Écart 2020/2023
Rémunération du personnel	151,2	159,6	165,6	170,2	175,9	16,3 %	24,7
dont rémunération principale	106,2	102,5	106,1	109,2	114,0	7,3 %	7,8
dont régime indemnitaire voté par l'assemblée	40,4	52,1	54,3	54,8	55,7	37,9 %	15,3
dont autres indemnités	4,6	5,1	5,2	6,2	6,2	35,4 %	1,6

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

Selon une étude commanditée par la collectivité, 73 % de ses agents ont bénéficié d'une hausse de leurs régimes indemnitaires en 2019, celui-ci ayant été étendu à de nouvelles catégories de personnels. Au terme de l'harmonisation, ils étaient supérieurs à ceux des autres régions étudiées⁶², à l'exception de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Le niveau de rémunération peut également s'appréhender par comparaison avec le salaire brut moyen des agents sur emplois permanents de la fonction publique. En 2022, et pour les seuls fonctionnaires, il était de 3 286 € en équivalent temps plein (ETP) pour les agents de la collectivité de Corse, et de 2 724 € dans le reste de la fonction publique territoriale⁶³. Par catégorie d'agents⁶⁴, cet écart de rémunération s'observe également par rapport à la fonction publique d'État.

Tableau n° 7 : Salaire brut⁶⁵ mensuel moyen des fonctionnaires selon la catégorie hiérarchique, en 2022

En euros	Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Collectivité de Corse
Ensemble	3 650	2 724	3 286
Catégorie A	3 942	4 196	4 868
Catégorie B	3 261	2 972	3 676
Catégorie C	2 663	2 421	2 836

Source : CdC, Rapport social unique 2022 ; DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2024.

⁶² Sur la base d'un échantillon constitué de onze régions et deux collectivités uniques.

⁶³ Source : Rapport social unique de la collectivité de Corse ; DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2024. Cet écart comprend le montant de l'indemnité compensatoire pour frais de transport versé à tout agent public en poste en Corse, instituée par le décret n° 89-537 du 3 août 1989. Son montant, fixé par l'arrêté du 17 février 2012, est de 1 076,84 par agent et par an, soit un montant équivalent à près de 90 € par mois.

⁶⁴ Catégories A (personnels d'encadrement), B (personnels d'application) et C (personnels d'exécution).

⁶⁵ Soit le salaire avant retranchement des prélèvements sociaux, exprimé en équivalent temps plein et correspondant au traitement indiciaire brut auquel s'ajoutent les primes et indemnités (Source : DGAFP, 2024).

Enfin, en vertu de l'article L. 522-27 du code général de la fonction publique, les collectivités territoriales doivent définir des taux pour l'avancement de grade de leurs agents, appelés également « ratios promus/promouvables ». Dans son rapport en vue de la détermination des ratios d'avancement de grade pour 2024, la collectivité indique que ses agents bénéficient en moyenne d'un avancement de grade tous les trois ans, ce qui constitue un déroulement de carrière dynamique. Elle institue par ailleurs des ratios relativement peu sélectifs, établis à 100 % en catégorie B, 50 % en catégorie C et 40 % en catégorie A.

Si les dépenses de personnel ont progressé dans un premier temps sous l'effet de décisions de la collectivité, leur évolution en 2022 et 2023 découle essentiellement de l'évolution tendancielle résultant du glissement-vieillesse-technicité⁶⁶ (GVT), et des mesures nationales de revalorisation. Ces dernières ont conduit, selon la collectivité, à une hausse des dépenses de personnel estimée à 2,8 M€ en 2022 et à 4,6 M€ en 2023 (voir annexe n° 6).

3.2.2.2 L'amorce tardive d'une stratégie de pilotage budgétaire des emplois

La connaissance précise des emplois est la première condition d'un pilotage effectif et efficient des dépenses de personnel. Or, ce n'est qu'en octobre 2024, soit plus de six ans après la création de la collectivité unique, que l'Assemblée de Corse a délibéré sur un référentiel d'organisation identifiant l'ensemble des postes budgétaires permanents nécessaires aux besoins des différentes directions et instances de la collectivité.

Ce référentiel doit constituer une avancée majeure pour construire une stratégie de pilotage des effectifs, sur la base d'une connaissance partagée des besoins, et selon un horizon annuel et pluriannuel.

Son adoption doit, par ailleurs, aller de pair avec la fin de pratiques irrégulières, l'ordonnateur reconnaissant lui-même en 2024, dans le rapport de présentation de ce référentiel, que la collectivité s'était jusque-là soustraite à l'obligation de publication systématique de tout poste vacant⁶⁷.

Sur un plan financier, la formalisation d'une stratégie de pilotage des effectifs devra permettre de réduire la déconnection entre les emplois budgétaires créés par la collectivité, et ceux effectivement pourvus, marquant toujours un écart de 552 unités en 2023⁶⁸.

⁶⁶ Le concept de GVT désigne l'évolution de la masse salariale liée au vieillissement et à l'avancement de carrière des agents publics.

⁶⁷ La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 dispose que la publication d'un poste vacant doit être ouverte aux trois versants de la fonction publique.

⁶⁸ Cet écart s'est réduit progressivement, passant de 1579 unités en 2019, à 851 en 2020, 1239 en 2021, 749 en 2022 et 552 en 2023 (source : comptes administratifs 2019 à 2022 et compte financier unique 2023).

Il est, en effet, de bonne gestion que les postes créés par une collectivité, et autorisés par son organe délibérant, soient budgétés avec ouverture des crédits permettant de les rémunérer. Dès lors que ne sont budgétés que les postes pourvus, un risque financier existe pour la collectivité si l'exécutif, qui seul en a compétence, décidait de recruter sans en avoir le budget.

La volonté de mettre en place une stratégie de pilotage budgétaire des effectifs et des emplois, passant notamment par la réduction de ces écarts, s'accompagne toutefois encore du maintien d'un volant important de postes vacants non budgétés. Au moment de la présentation du nouveau référentiel, la collectivité répertorie 5 046 postes permanents créés, dont 926 postes vacants. Parmi eux, 210 seront budgétisés car inscrits dans une trajectoire formalisée sur la base du référentiel⁶⁹. Un toilettage du tableau des effectifs prévoit la suppression de 311 postes mais non pourvus. Il reste par conséquent 405 postes qui ne sont, ni pourvus, ni budgétés, ni inscrits dans une trajectoire de recrutement validée.

La chambre invite donc la collectivité à renforcer le pilotage de ses ressources humaines, afin de mieux maîtriser l'évolution de leur impact financier.

3.2.3 Une progression des dépenses d'aide sociale liée aux effets du vieillissement

Les aides sociales représentent 19 % des charges de gestion en 2023. Elles s'élèvent à 189,72 M€, en hausse de 13 % depuis 2019 (+ 21,78 M€). Près des trois quarts de ces dépenses sont constitués des trois allocations individuelles de solidarité que sont l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu de solidarité active (RSA). Elles ne sont que partiellement couvertes par les dotations et participations instituées pour le financement des dépenses d'aide sociale des départements.

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) représente 62,59 M€ en 2023, hors charges de personnel et de gestion courante⁷⁰, en augmentation de 10,52 M€ par rapport à 2019. Elle finance les dépenses auxquelles font face les personnes âgées de plus de 60 ans en perte d'autonomie, résidant en établissement spécialisé ou à leur domicile.

Sa progression tient en partie à la création, en 2022⁷¹, d'une dotation complémentaire versée aux structures d'aide à la personne en vue d'améliorer le service rendu aux usagers des services à domicile. Elle a représenté 6,09 M€ en 2022 et 1,46 M€ en 2023.

⁶⁹ Soit, pour 2024, 77 postes en recrutements externes et 133 postes pour lesquels les profils internes seront prioritaires.

⁷⁰ Soit, pour l'APA, uniquement les charges des comptes 65114, par exclusion des charges de personnel et des charges à caractère général (comptes 60 à 64) et de gestion courante (compte 6568).

⁷¹ L'article 44 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a prévu la mise en œuvre, à partir du 1^{er} septembre 2022 d'une dotation complémentaire attribuée par les départements aux services d'aide et d'accompagnement à domicile et visant à améliorer la qualité de service rendu à l'utilisateur.

Mais l'essentiel de la hausse provient de la croissance du nombre de bénéficiaires, et de celle du montant moyen des aides. Le nombre de personnes recevant l'APA en Corse est passé de 10 657 en 2019 à 11 558 en 2023. Cette augmentation (+ 8,45 %) coïncide avec celle de la population de plus de 60 ans au cours de la même période (+ 8,74 %⁷²). Les dépenses ont cru toutefois à un rythme plus élevé (+ 17 %), ce qui s'explique, selon la collectivité de Corse, par l'évolution des besoins, et par les mesures adoptées au niveau national pour accompagner l'inflation et favoriser l'accompagnement des seniors à domicile (cf. annexe n°7).

Le montant moyen par bénéficiaire s'élève ainsi, hors dotation complémentaire, à 439 € en 2022, soit un niveau supérieur au 420 € constatés la même année en moyenne nationale⁷³. Ce différentiel est à rapprocher de la part plus élevée des bénéficiaires résidant à domicile en Corse par rapport aux départements métropolitains, les dépenses les concernant ayant progressé davantage que celles destinées aux personnes accueillies en établissement. De plus, 30 % des bénéficiaires en Corse bénéficient du niveau de versement le plus élevé, en raison du fort taux de pauvreté des seniors sur l'île⁷⁴.

Les aides destinées aux personnes handicapées s'élèvent à 37,27 M€ en 2023, en progression de 33 % par rapport à 2019 (+ 9,29 M€). Elles représentent désormais la seconde dépense d'aide sociale de la collectivité de Corse, devant le revenu de solidarité active (RSA).

Au 31 décembre 2023, 4 472 personnes en Corse reçoivent la prestation de compensation du handicap (PCH) ou l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), en progression de 22 % par rapport à 2019⁷⁵. La création, en 2022, de la dotation complémentaire pour amélioration des services rendus à domicile (+ 2,27 M€) a également concerné ce champ d'intervention.

Les dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA), hors charges de personnel et de gestion, s'élèvent à 36,67 M€ en 2023. Elles retrouvent un niveau proche de 2019, après avoir cru de 11 % jusqu'à 2021, puis baissé de 9 % entre 2021 et 2023. Ces évolutions suivent celle du nombre de bénéficiaires, en hausse de 14,2 % entre 2019 et 2020, puis en diminution sous les effets conjugués de la baisse du taux de chômage et de la fin de la crise sanitaire.

Enfin, les aides indirectes s'élèvent en 2023 à 47,51 M€, en progression de 1,68 M€ par rapport à 2019. Elles renvoient pour l'essentiel à l'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées (35 % des aides indirectes en 2023) et des personnes adultes handicapées (28 %), ainsi qu'aux frais de séjour et d'accueil de l'aide sociale à l'enfance (33 %).

⁷²Selon les données communiquées par la collectivité de Corse.

⁷³DREES, L'aide sociale aux personnes âgées ou handicapées, « Fiche n° 6 : L'allocation personnalisée d'autonomie », 2024.

⁷⁴Insee Analyses Corse, n° 42, novembre 2022.

⁷⁵Selon les données communiquées par la collectivité de Corse.

3.2.4 La hausse des charges à caractère général et des subventions

S'élevant à 88,76 M€ en 2023, les charges à caractère général ont crû de 20,68 M€ depuis 2019 (+ 30,4 %). Cette augmentation s'explique en premier lieu par la progression des charges générales liées aux transports (notamment les transports scolaires⁷⁶). Elles s'élèvent à 27,60 M€ en 2023, en progression de 23,2 % (+ 5,20 M€) en cinq ans.

Les charges d'achats représentent 16,12 M€ en 2023. Leur progression, de 5,05 M€ depuis 2019, est soutenue par les achats de matière et de fournitures (+ 3,76 M€), de prestations de services (+ 1,37 M€), et dans une moindre mesure de carburants (+ 0,66 M€) et d'énergie (+ 0,32 M€).

Les charges liées à des contrats de prestations de services ont progressé de + 0,87 M€ soit 10,3 % au cours de la période. Elles s'élèvent à 9,29 M€ en 2023 et concernent en premier lieu les services généraux (2,32 M€), le soutien aux personnes en recherche d'emploi (2,06 M€), les transports (voirie et infrastructures portuaires et aéroportuaires) (2,12 M€), la santé et l'action sociale (1,66 M€).

Les charges de location, de 9,16 M€ en 2023, ont fortement augmenté (+ 4,2 M€), sous l'effet notamment des mesures de territorialisation des effectifs consécutives à la fusion.

Les charges d'entretien et de réparation, de 8,55 M€ en 2023, ont progressé de 0,57 M€. Celles relatives à la voirie et à la maintenance ont crû respectivement de 1,13 M€ et 1,44 M€, tandis que l'arrêt des dépenses versées à l'ONF⁷⁷ pour l'entretien des bois et forêts, faisant suite à l'internalisation de ces missions, a généré une baisse de 2,17 M€⁷⁸.

Les dépenses comptabilisées pour le recours à des services extérieurs dans les comptes « autres » (comptes 618 et 628) s'élèvent à 4,81 M€ en 2023, à l'issue d'une progression soutenue (+ 1,29 M€, soit une augmentation de 36,7 %). Elles intègrent pour plus de la moitié des frais de nettoyage des locaux, en hausse de 56 % en raison de la baisse des prestations réalisées en régie.

Enfin, certains postes, tout en représentant une part limitée des charges à caractère général de la collectivité, ont connu des progressions particulièrement soutenues depuis 2019. Les frais de déplacements et de mission (4,52 M€ en 2023) ont augmenté de 53,4 % et les dépenses d'honoraires, d'études et de recherches (2,15 M€ en 2023) de 73,8 %.

La chambre invite à rationaliser ces dépenses pour dégager des économies.

⁷⁶ Celles-ci représentent 27,32 M€ en 2023, en progression de 25 % entre 2019. La collectivité de Corse est compétente pour l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires sur le territoire insulaire, hors trajets relevant du périmètre des collectivités ayant le statut d'organisatrices des transports sur leur territoire.

⁷⁷ ONF : Office national des forêts.

⁷⁸ Délibération de l'Assemblée de Corse du 28 janvier 2021 approuvant l'internalisation de compétences liées à la gestion forestière – modification du tableau des effectifs de la collectivité de Corse.

Les subventions de fonctionnement ont progressé sur la période, passant de 67,8 M€ à 75,17 M€ (+ 7,37 M€). Les destinataires de ces subventions sont en premier lieu les structures des secteurs de l'enseignement, de la formation professionnelle et de l'apprentissage (57 % des subventions versées en 2023), suivis par celles du secteur culturel, des sports et des loisirs (26 %). Viennent ensuite les secteurs de la santé et de l'action sociale (9 %), de l'aménagement du territoire (4 %) et de l'action économique (2 %).

Parmi ces domaines, le social et la culture ont augmenté de manière continue au cours de la période, respectivement de 3,90 M€ et de 5,66 M€.

Les subventions au secteur de l'enseignement et de la formation, en net reflux en 2020 et 2021, restent inférieures en 2023 aux montants versés en 2019 (- 2,06 M€). Cette évolution générale recouvre toutefois des dynamiques différenciées. Les subventions à l'enseignement supérieur ont fortement progressé (+ 6 M€), à l'inverse des soutiens à la formation professionnelle (- 3,4 M€) et à l'apprentissage (- 6,4 M€). Les montants versés aux établissements d'enseignement du second degré (collèges et lycées) ne représentent que 4 % des subventions de fonctionnement dédiées à l'enseignement et de la formation. Ils ont été maintenus à un niveau relativement stable au cours de la période.

Dans le domaine de l'enseignement, la chambre relève que les subventions attribuées et versées à l'association Scola Corsa⁷⁹ pour l'enseignement immersif de la langue corse ne relèvent pas, en l'état actuel des textes, de la compétence de la collectivité de Corse, s'agissant du financement d'établissements d'enseignement privés du premier degré, qui au demeurant ne sont pas sous contrat avec l'État. Suite au recours gracieux du préfet de Corse, préfet de la Corse-du-Sud, l'Assemblée de Corse a, par délibération du 25 octobre 2023, adopté une motion relative au soutien de l'association⁸⁰, puis une nouvelle délibération le 27 octobre 2023 pour maintenir son effort financier pour la période 2023-2024. Les subventions versées à ce titre en 2022 et 2023 s'élèvent à 1,13 M€. En 2024, une nouvelle subvention d'un montant de 0,98 M€ a été attribuée pour l'année scolaire 2024/2025.

⁷⁹ Scola Corsa est une association « loi 1901 » dont le projet est de créer un réseau d'enseignement immersif en Corse, notamment par l'ouverture de classes maternelles et élémentaires. Cette dernière a sollicité auprès du préfet de Haute-Corse, sans l'obtenir, une contractualisation anticipée avec l'État lui permettant notamment de bénéficier des financements publics. En 2023, 104 élèves étaient scolarisés par l'association qui employait 7 enseignants, 6 aides maternelles ainsi que 3 agents administratifs.

⁸⁰ Dans cette délibération, l'Assemblée de Corse rappelle que c'est pour pallier le refus opposé à la demande de contractualisation anticipée qu'elle a décidé de financer l'association sur une période transitoire de trois ans, jusqu'à expiration du délai réglementaire probatoire de 5 ans pour obtenir la contractualisation. Elle demande également aux services de l'État et de la collectivité de Corse de trouver une solution technique et juridique sécurisée permettant le maintien du soutien financier de la CdC à l'association.

Pour fonder sa compétence, le préambule de la convention initiale passée avec Scola Corsa a été modifié pour préciser que l'association a une vocation uniquement culturelle – artistique, linguistique, scientifique - s'intéressant au patrimoine corse, et qu'elle développe notamment des activités de formation, recherche et édition. Les nouvelles conventions ne font plus référence à des écoles associatives privées. Toutefois, les délibérations adoptées en 2023 et 2024 sont sans équivoques sur l'objet même de l'aide apportée à l'association, qui vise principalement la mise en œuvre d'un réseau d'établissements d'enseignement privé du premier degré. Les crédits versés par la collectivité de Corse sont d'ailleurs toujours imputés sur l'article budgétaire fonctionnel « 93212 - *Écoles primaires* ».

En conséquence, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux administratifs, le soutien financier accordée par la collectivité de Corse à l'association Scola Corsa ne semble pas entrer dans son champ de compétence.

Dans sa réponse à un extrait des observations provisoires de la chambre, le président de l'association Scola Corsa précise que les financements en cause sont octroyés en application d'une convention passée avec la collectivité de Corse et des statuts modifiés de l'association. Il indique également travailler sur la diversification des sources de financement, afin de réduire la part des subventions publiques.

3.2.5 Les autres charges diverses de gestion

Ces « autres charges » représentent un montant cumulé de 129,24 M€ entre 2019 et 2023. L'essentiel de ce montant résulte de la condamnation de la collectivité dans le cadre de contentieux anciens, notamment ceux relatifs avec la compagnie Corsica Ferries, qui ont généré un coût de 100,59 M€.

Dans un premier contentieux⁸¹, relatif au contrat de délégation de service public (DSP) pour la desserte maritime entre la Corse et le continent entre 2014 et 2023, la collectivité a versé un solde de 5,01 M€ pour avoir écarté irrégulièrement la compagnie Corsica Ferries. Dans un second contentieux⁸² la collectivité de Corse a été condamnée à verser à la même société une indemnisation de 86,30 M€ en réparation du préjudice résultant de l'exploitation du « service complémentaire » instauré par la DSP de desserte maritime de la Corse pour la période 2007-2013. Cette condamnation était assortie des intérêts au taux légal à compter du 29 décembre 2014 et avec capitalisation des intérêts échus le 30 décembre de chaque année. L'amende confirmée par la cour administrative d'appel de Marseille, dans un arrêt du 22 février 2021, est devenue définitive le 29 septembre 2021, après rejet du pourvoi en cassation. En dépit d'une procédure de mandatement d'office engagée en novembre 2021, le règlement de cette condamnation n'est intervenu que le 9 février 2022. Le paiement des intérêts de retard n'a été réalisé que le 14 février 2022, dans le cadre d'une procédure de mandatement d'office du préfet. Le retard dans le mandatement et le paiement ont généré 1,96 M€ d'intérêts supplémentaires à la charge de la collectivité, sur un total de 9,27 M€.

La chambre constate, à cet égard, que dans le cadre d'une autre condamnation⁸³, le mandatement et le règlement tardif, près d'un an après la décision définitive, ont généré plus de 0,1 M€ d'intérêts supplémentaires à la charge de la collectivité.

3.2.6 Une capacité d'autofinancement tendancielle en baisse et impactée par des événements exceptionnels

L'épargne brute – ou capacité d'autofinancement (CAF) brute - générée par une collectivité correspond à l'excédent des produits sur les charges. Elle renseigne sur son aptitude à rembourser ses emprunts et autofinancer ses investissements.

Entre 2019 et 2023, la collectivité de Corse a dégagé une CAF brute positive constante, mais son évolution est erratique et marquée à la baisse.

⁸¹ Arrêt de la cour administrative d'appel du 24 mai 2022 condamnant la collectivité de Corse à verser 5,12 M€, portant intérêts au taux légal à compter du 6 août 2015 à la suite d'un premier jugement n° 1501123 du 23 février 2017, le tribunal administratif de Bastia.

⁸² Jugement n° 1500375 du 23 février 2017, le tribunal administratif de Bastia, confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel du 22 février 2021 et portée à 86,30 M€, portant intérêts au taux légal à compter du 29 décembre 2014 et capitalisation des intérêts échus le 30 décembre de chaque année.

⁸³ Condamnation de la cour administrative d'appel de Marseille le 18 novembre 2019, à verser à la Société X la somme de 1,75 M€ après son éviction irrégulière d'une procédure relative à l'attribution d'un marché public conclu en 2014. Cette condamnation, devenue définitive, le 23 octobre 2020 (rejet du pourvoi), n'a été mandatée que le 15 septembre 2021.

Après avoir atteint son plus haut niveau en 2019 à 219,76 M€, la CAF brute s'est repliée en 2020 à 92,94 M€, sous l'effet conjugué de la crise sanitaire⁸⁴ et de charges financières exceptionnelles⁸⁵.

En 2021, le rebond de l'activité a permis à la CAF brute de progresser pour atteindre 180,29 M€. La croissance des recettes, qui accélère en 2022 (+ 9,3 % après + 5,8 % en 2021), ne s'est pas traduite par une nouvelle progression de l'épargne brute, en raison d'une charge financière exceptionnelle liée à la condamnation au paiement de 100,59 M€ dans le cadre des contentieux avec la compagnie Corsica Ferries, provoquant son repli à 134,60 M€.

En 2023, la CAF brute représentait 192,27 M€, en hausse par rapport à 2022, mais à niveau inférieur au pic atteint en 2019. Son évolution se traduit ainsi par une baisse de 8 % sur la période. Elle représentait 21,2 % des produits de gestion en 2019, contre seulement 17,2 % en 2023, soit un niveau légèrement inférieur à celui de la moyenne des régions (19,4 % en 2023), mais supérieur à la moyenne des départements (10,2 %) et du cumul départements-régions (13 %).

La CAF nette⁸⁶ a suivi la même tendance et son niveau à compter de 2020 s'explique par les mêmes facteurs conjoncturels. Pour autant, son repli a été amplifié en raison de la forte hausse de l'annuité en capital de la dette, qui est passée de 33,19 M€ en 2019 à 57,68 M€ en 2020, pour se maintenir ensuite à un niveau supérieur à 50 M€ sur le reste de la période. Nette du remboursement des emprunts, la CAF a néanmoins permis de couvrir près de 40 % des dépenses d'investissement réalisées entre 2019 et 2023 par la collectivité de Corse.

Fin 2024, la collectivité a voté l'augmentation de deux des quatre taxes sur lesquelles elles disposaient encore d'une marge de manœuvre, même si cette dernière est réduite. Les hausses votées permettraient de dégager 10,02 M€ de recettes supplémentaires sur un an. Leur activation dès 2019 aurait permis, toutes choses égales par ailleurs, de dégager 50 M€ supplémentaires d'autofinancement, réduisant à due concurrence le recours à l'emprunt et les charges d'intérêts associés. Les deux autres leviers fiscaux qui n'ont toujours pas été mobilisés auraient permis de dégager 4,7 M€ de CAF brute supplémentaire sur un an, soit un cumul supplémentaire de 23,5 M€ sur la période.

⁸⁴ Selon la collectivité de Corse, la crise sanitaire est à l'origine d'une baisse de recettes de 30 M€ et d'une majoration de dépenses de 25 M€.

⁸⁵ À savoir, en 2020, 48,75 M€ d'indemnités de remboursement anticipé et 14,07 M€ d'intérêts d'emprunts déconsignés (cf. infra).

⁸⁶ La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée du remboursement en capital des emprunts, mesure la capacité d'une collectivité à financer ses nouvelles dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette.

Tableau n° 8 : Évolution de la capacité d'autofinancement entre 2019 et 2023

<i>En millions</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion (A)	1 091,04	1 058,88	1 119,86	1 223,93	1 221,88
- Charges de gestion (B)	856,61	890,96	912,52	1 069,74	1 011,86
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	234,44	167,92	207,34	154,19	210,02
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>21,5 %</i>	<i>15,9 %</i>	<i>18,5 %</i>	<i>12,6 %</i>	<i>17,2 %</i>
+/- Résultat financier (y compris IRA)	- 14,44	- 74,44	- 25,94	- 19,64	- 17,65
+/- Autres produits et charges excep. Réels et autres	- 0,24	- 0,54	- 1,10	0,04	- 0,10
= CAF brute	219,76	92,94	180,29	134,60	192,27
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,1 %</i>	<i>8,8 %</i>	<i>16,1 %</i>	<i>11,0 %</i>	<i>15,7 %</i>
- Annuité en capital de la dette	33,19	57,68	53,96	55,70	52,42
= CAF nette ou disponible (C)	186,57	35,25	126,33	78,90	139,85

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

Afin de mieux mesurer l'évolution structurelle de l'épargne brute, la chambre a procédé au retraitement des charges, en excluant les événements exceptionnels qu'ont représenté les conséquences financières des contentieux Corsica Ferries (100 M€), d'une part, et l'indemnité de remboursement anticipé des emprunts structurés de 68 M€ et la gestion de leurs intérêts, d'autre part⁸⁷.

Ce retraitement permet alors de constater que le taux d'épargne brute de la collectivité de Corse s'est globalement maintenu à un niveau plus favorable ou égal par rapport à la moyenne des départements et des régions, sans avoir activé les leviers fiscaux précités.

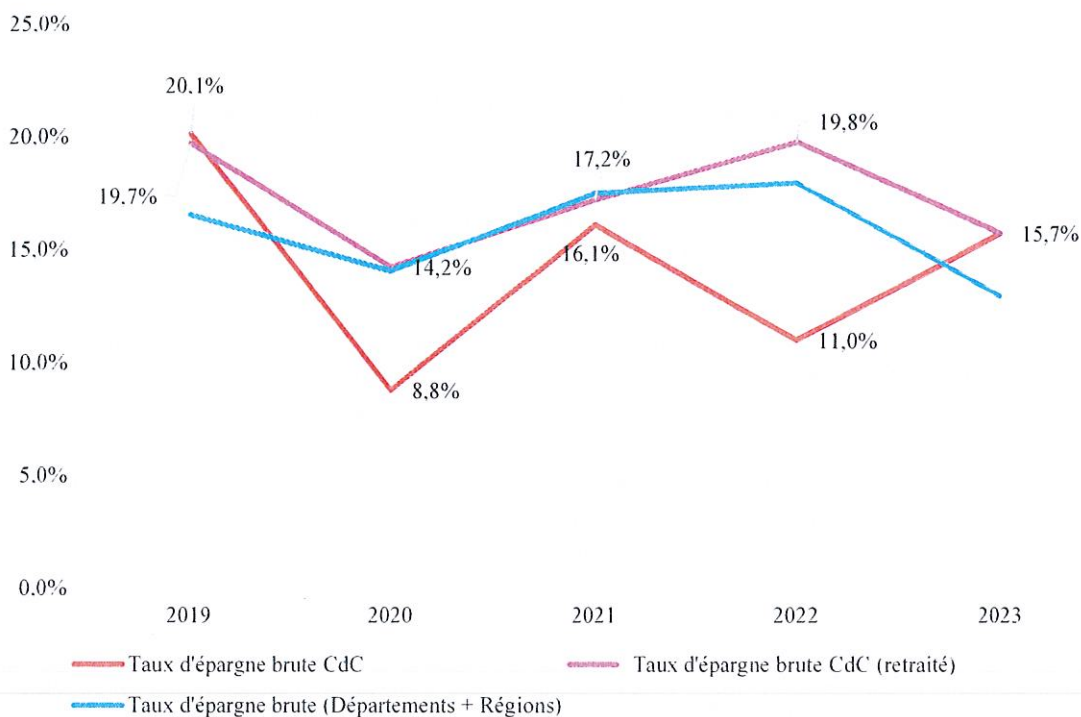
Corrigée de ces événements exceptionnels, la CAF brute aurait continué de progresser entre 2021 et 2022. L'augmentation des recettes, plus rapide que celles des charges, aurait ainsi permis de dégager un taux d'épargne brute de 19,8 %, supérieur de près de deux points à la moyenne des départements et des régions.

En revanche, elle aurait enregistré une baisse en 2023, sous l'effet du ralentissement des recettes (- 0,2 %) et de la poursuite de la croissance des dépenses (+ 4,2 %)

Ce retraitement permet de rendre compte de l'évolution tendancielle de l'épargne brute, qui poursuivrait son repli en 2024 en raison de la baisse des recettes et de l'augmentation continue des charges. La collectivité est ainsi exposée à un effet de ciseaux qui pourrait altérer, à moyen terme, sa capacité à investir et plus généralement sa solvabilité, compte tenu de son niveau élevé d'endettement.

⁸⁷ À compter de 2020, la collectivité de Corse a dû comptabiliser sur trois ans une indemnité de remboursement anticipé (IRA) consécutive au refinancement de quatre emprunts structurés souscrits par l'ancien département de la Haute-Corse. Cette indemnité a représenté au total un montant de 68,03 M€, répartis pour 48,75 M€ en 2020, 12,44 M€ en 2021 et 6,84 M€ en 2022. Par ailleurs, en 2020, un montant de 14,07 M€ d'intérêt a été versé. Il correspond aux intérêts de ces emprunts, qui avaient été consignés pour les exercices 2018 à 2020, dans l'attente du règlement du litige avec l'établissement bancaire, dont 4,34 M€ en 2018, 4,68 M€ en 2019 et 5,04 M€ en 2020. Ces intérêts ont été réimputés sur les exercices concernés.

Graphique n° 6 : Évolution des taux d'épargne brute retraités et comparaison



3.3 Les investissements et leur financement

3.3.1 Un besoin de financement des investissements supérieur à 100 M€ par an en moyenne

Entre 2019 et 2023, le financement propre disponible (CAF nette et recettes d'investissement, hors emprunts) a représenté en moyenne 66 % du total des dépenses d'investissement (1 522 M€). Ces dépenses sont composées pour moitié des dépenses d'équipement sous maîtrise d'ouvrage (760 M€), pour 47 % des subventions d'investissement versées (713 M€)⁸⁸ et pour 3 % de participations financières (voir *infra*). L'épargne nette a permis de couvrir en moyenne 37 % des investissements sur les cinq dernières années.

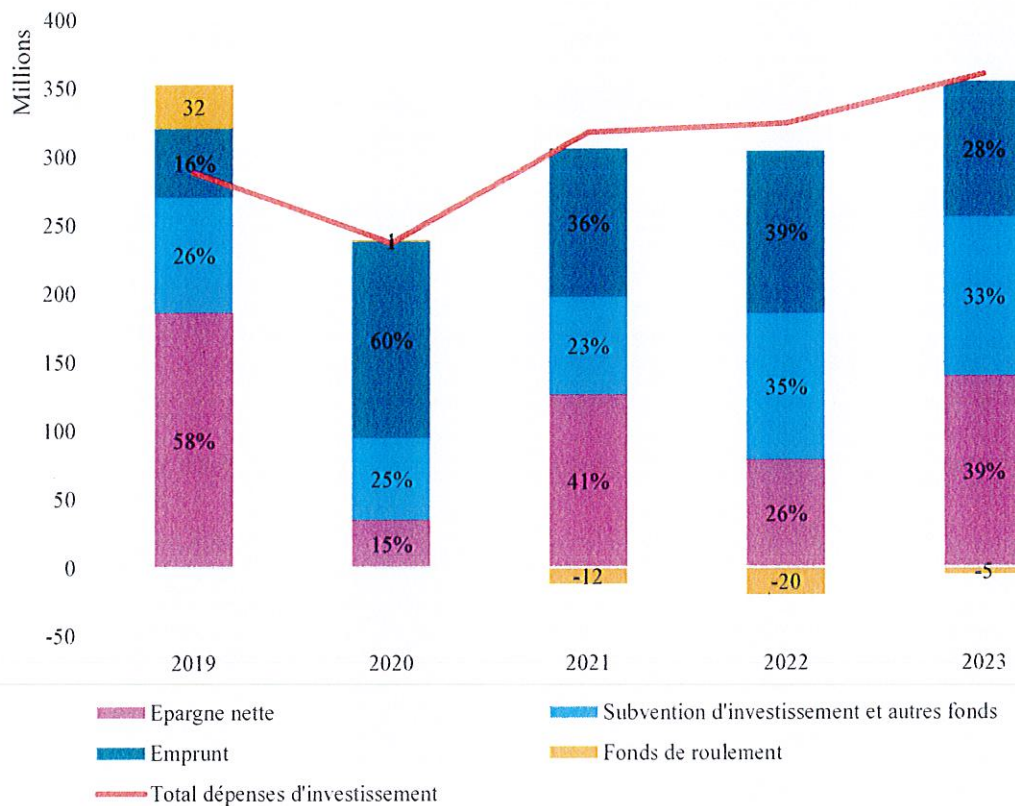
Tableau n° 9 : Financement des investissements

en M€	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul 2019- 2023
CAF nette ou disponible (C)	186,57	35,25	126,33	78,90	139,85	566,91
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	83,68	59,15	70,86	106,21	115,53	435,43
dont						
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	21,48	21,13	17,92	27,86	25,35	113,74
Subventions d'investissement reçues	59,89	34,63	53,05	77,24	89,76	314,58
Fonds affectés à l'équipement	1,97	3,16	-0,47	0,00	0,00	4,66
Produits de cession	0,34	0,24	0,36	1,10	0,41	2,45
= Financement propre disponible (C+D)	270,25	94,41	197,20	185,11	255,38	1002,34
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	140,18	121,45	152,69	165,49	180,52	760,32
- Subventions d'équipement versées (y c. subventions en nature) hors attributions de compensation	127,00	127,29	148,46	143,13	167,37	713,25
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0,00	0,00	0,00	0,00	- 0,03	-0,03
- Participations et inv. financiers nets	9,50	-11,52	11,37	15,42	12,27	37,04
+/- Var. autres dettes et cautionnements	11,93	- 5,73	5,55	0,17	0,00	11,92
Besoin (-) capacité (+) de financement propre	- 18,36	- 137,08	-120,87	- 139,10	- 104,75	- 520,17
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0,00	0,00	-0,16	-0,04	0,12	- 0,08
- Reprise sur excédents capitalisés	0,00	5,71	0,00	0,00	0,00	5,71
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 18,36	- 142,79	- 121,04	- 139,14	- 104,63	- 525,96
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	50,45	143,85	108,73	118,89	99,29	521,21
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	32,09	1,06	- 12,30	- 20,25	- 5,34	- 4,75

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Sur cette période, le besoin de financement s'est élevé à 526 M€, soit une moyenne de 105 M€ par an. Il a été couvert quasi intégralement par le recours à l'emprunt à hauteur de 521 M€ (soit 34 % des investissements) et de manière résiduelle par la mobilisation du fonds de roulement, pour 5 M€. Une partie des emprunts a également été utilisée pour reconstituer le fonds de roulement en début de période (32 M€) et pour neutraliser les emprunts structurés dans le cadre de la renégociation de la dette en 2020 (68 M€). En dépit du recours important à l'emprunt, la collectivité a réalisé pendant les trois dernières années des prélèvements sur sa trésorerie, à hauteur de 38 M€.

Graphique n° 7 : Financement des investissements 2019 à 2023



Source : Chambre régionale des comptes.

Parmi les recettes d'investissement hors emprunt, le FCTVA⁸⁹ et les subventions reçues ne contribuent qu'à hauteur de 7% et 21 % des dépenses d'investissement. Ce faible niveau de recettes spécifiques peut s'expliquer par le volume des subventions versées à des tiers, qui représente près de la moitié des dépenses d'investissement. En prenant en compte les seules dépenses d'équipement sous maîtrise d'ouvrage, la part financée par le FCTVA représente 15 % en moyenne et celle financée par des subventions reçues 40 % au maximum, en considérant que l'intégralité de ces fonds leur sont affectés. Ce taux ne représente plus que 29 % en retirant les subventions et crédits perçus puis reversés par la collectivité de Corse en tant qu'autorité de gestion des fonds européens⁹⁰.

⁸⁹ Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est un prélèvement sur les recettes de l'État. Il assure une compensation de la charge de TVA que les collectivités supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement, et qu'elles ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale.

⁹⁰ La collectivité régionale pilote et assure la responsabilité juridique et financière de la gestion des programmes opérationnels européens régionaux (essentiellement le FEDER-FSE).

Ce taux de subventionnement apparaît relativement faible, dès lors que certaines opérations d'investissement peuvent être cofinancées jusqu'à 70 % dans le cadre du PEI⁹¹ et du PTIC⁹². La chambre constate par ailleurs que tous les instruments financiers ne sont pas mobilisables en raison d'un retard pris dans l'adoption du contrat de plan État – région (CPER) 2021-2027⁹³. Le projet de CPER 2021-2027, qui couvre 300 M€ de cofinancement sur une période de sept ans, n'a toujours pas été adopté à deux ans de son échéance. Selon l'ordonnateur, la signature devrait intervenir au premier trimestre 2025. Dans l'attente, il indique que les crédits prévus à la maquette financière sont mis en œuvre par chacune des entités. À fin novembre 2024, la collectivité de Corse aurait engagé 63 % des crédits prévus à la maquette financière sur un total prévisionnel de 167 M€. La transition écologique et énergétique (35 M€) et le tourisme durable (5 M€), qui constituent 24 % de la part totale des crédits prévus dans la maquette, ne représentaient que 3 % des opérations engagées fin 2024.

3.3.2 Des dépenses d'investissement⁹⁴ soutenues en volume

Tableau n° 10 : Répartition des dépenses d'investissement par type

en millions d'euros	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Var. simple
Dépenses d'équipement	140,18	121,45	152,68	165,40	180,35	6,50 %	28,66 %
Subventions d'équipement versées (y compris subventions en nature)	127,01	127,29	148,47	143,22	167,54	7,17 %	31,92 %
Total investissement	267,18	248,74	301,15	308,62	347,89	6,82 %	30,21 %

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

⁹¹ Le programme exceptionnel d'investissement (PEI) a été mis en œuvre sur la période 2003-2020. Sa programmation s'est achevée fin 2020. Selon les informations communiquées par l'ordonnateur, 48 opérations étaient en cours de réalisation pour un montant de 307,62 M€, subventionnées à hauteur de 66 % (soit 203,50 M€). Fin 2024, le taux de consommation des subventions s'élevait à 95,90 M€, soit 47 %. Le montant restant à percevoir étant de 107,53 M€.

⁹² Le PTIC succède au PEI et concerne la période 2021-2027 pour un total de 500 millions d'euros à répartir à parité entre la collectivité de Corse et le bloc communal. Les services de l'État indiquent que 13 des 31 projets qui ont fait l'objet de crédits d'engagement effectifs de l'État concernent la collectivité de Corse et ses établissements publics. Selon les informations communiquées par l'ordonnateur, quatre projets font l'objet d'un financement dans le cadre du PTIC relance pour un montant de 13,86 M€ subventionnés à hauteur de 70 % (soit 10,15 M€). Fin 2024, le taux de consommation des subventions s'élevait à 2,38 M€, soit 23 %.

⁹³ Le CPER coordonne les interventions de la collectivité de Corse et de l'État sur un nombre ciblé de projet.

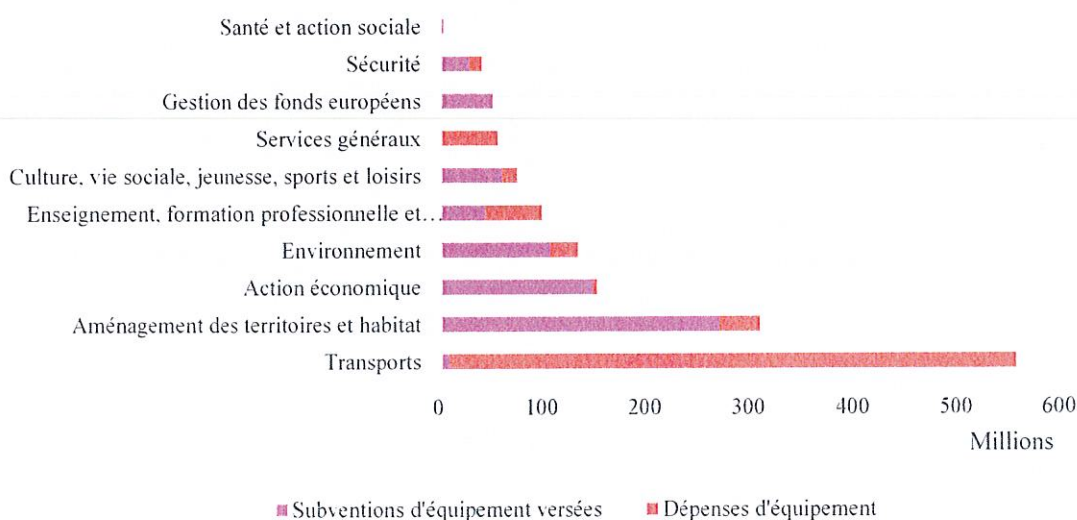
⁹⁴ Les dépenses d'investissement de cette partie s'entendent hors remboursement d'emprunt, et hors participations et autres dettes.

Entre 2019 et 2023, les dépenses d'investissement de la collectivité de Corse, d'un montant annuel moyen de 295 M€, ont augmenté de 6,82 % en moyenne chaque année. Elles ont progressé de manière continue, hormis un reflux ponctuel en 2020. Parmi elles, les dépenses d'équipement réalisées directement par la collectivité de Corse et les subventions d'équipement versées à des tiers ont progressé à un rythme similaire, ces dernières ayant toutefois été maintenues à un niveau constant en 2020, en contexte de crise sanitaire.

Le niveau total des dépenses d'investissement se situe en moyenne à 868 € par habitant et par an entre 2019 et 2023, soit un niveau plus de deux fois supérieur au montant cumulé pour la moyenne des départements et des régions (376 €/habitant par an).

La part des subventions d'équipement versées dans le total des dépenses d'investissement a été maintenue au cours de la période à un niveau moyen de 49 %. La politique territoriale se rapproche en cela de la structure cumulée des dépenses d'investissement des régions et départements (51 %)⁹⁵ (cf. annexe n°8).

Graphique n° 8 : Dépenses d'investissement cumulées entre 2019 et 2023 par secteur d'intervention



Source : Chambre régionale des comptes d'après le fichier des mandats.

⁹⁵ Ramené en euros par habitant, la part des subventions d'équipement versées est en revanche plus importante pour la collectivité de Corse (49 %) que pour la moyenne cumulée des départements et régions (42 %).

Sur les 713 M€ de subventions d'équipement versés, près de 40 % (soit 269,58 M€) ont concerné le domaine de l'aménagement des territoires et de l'habitat, principalement à destination du bloc communal (206,56 M€). Le deuxième poste de dépenses a concerné l'action économique, avec 146,81 M€ cumulés sur la période (20,6 %). Ces subventions ont pour l'essentiel été attribuées à trois agences et offices de la collectivité, soit l'ODARC pour le secteur agricole (92,3 M€), l'ADEC (28,76 M€) et l'ATC (10,58 M€). Le secteur de l'environnement a enfin été le destinataire de 14,8 % des subventions, avec 105,54 M€ versés en cinq ans, dont près des deux tiers à destination des actions menées pour les politiques de l'eau et de l'assainissement (66,94 M€), au bénéfice du bloc communal et de l'OEHC.

Les dépenses d'équipement dont la collectivité est maître d'ouvrage (760,35 M€) ont principalement été consacrées au secteur des transports (547,81 M€ cumulés en cinq ans, soit 72 %). Ces investissements se concentrent sur les secteurs de la voirie (425,58 M€⁹⁶), des infrastructures portuaires (53,18 M€), ferroviaires (43,14 M€) et aéroportuaires (23,45 M€).

Tableau n° 11 : Dépenses mandatées sous maîtrise d'ouvrage directe dans le domaine des transports de 2019 à 2023

<i>en millions d'euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Voirie régionale	36,83	40,04	32,47	27,88	33,65	170,87
Voirie départementale	40,15	41,23	58,57	55,58	52,78	248,31
Viabilité hivernale et aléas climatiques	4,08	0,43	0,45	0,49	0,95	6,40
Gares et autres infrastructures ferroviaires	7,43	3,80	3,94	5,88	22,08	43,14
Ports et autres infrastructures portuaires	0,73	5,67	10,88	20,01	15,88	53,18
Aéroports et autres infrastructures aéroportuaires	16,08	0,48	1,00	4,80	1,09	23,45
Autres	0,40	0,85	0,23	0,58	0,39	2,46
Total	105,71	92,51	107,55	115,22	126,82	547,81

Source : Comptes administratifs et nomenclatures fonctionnelle retraitées⁹⁷ et par nature (chapitres 20 à 23).

3.3.3 Un pilotage insuffisant des investissements

Afin de piloter ses dépenses d'investissement, la collectivité de Corse dispose de seulement deux programmes pluriannuels d'investissement (PPI) sectoriels. Le premier, adopté en 2017, concerne les infrastructures de transports pour la période 2017-2026. Le second, adopté fin 2018, est relatif aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL), pour la période 2018 à 2023. Il est donc arrivé à échéance.

⁹⁶ Dont 248,31 M€ pour la voirie départementale et 170,87 M€ pour la voirie régionale.

⁹⁷ Le retraitement porte sur des investissements relatifs à l'aéroport de Figari qui ont été imputés à tort sur la fonction « 90854 - Ports et autres infrastructures portuaires » pour un montant de 13,79 M€.

En outre, les dépenses d'investissement sont majoritairement gérées sous une forme pluriannuelle, à travers des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP)⁹⁸. Les AP constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements.

Le pilotage fin des PPI et celui de la gestion des AP sont essentiels pour assurer l'exécution des investissements et maîtriser la trajectoire budgétaire.

Si la chambre constate, sur la période, une amélioration dans la consommation des AP, avec un ratio de couverture⁹⁹ qui est passé de 5 ans à 3,4 années, elle relève des stocks d'autorisations anciennes encore trop élevé et une dimension pluriannuelle peu programmatique (voir ci-dessous).

3.3.3.1 Une programmation des investissements partielle et insuffisamment suivie

La collectivité de Corse ne dispose pas d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) global. Les deux PPI sectoriels, adoptés en 2017 et 2018, n'ont pas fait l'objet d'un bilan annuel devant l'assemblée délibérante et n'ont pas été révisés ou actualisés.

Celui relatif aux infrastructures de transports pour la période 2017-2026 évalue un volume global d'investissement de 1,303 Md€, répartis entre les réseaux routiers territorial et départemental, le réseau ferroviaire et les infrastructures portuaires et aéroportuaires.

⁹⁸ Le règlement budgétaire et financier précise qu'en investissement les crédits sont gérés sous forme d'autorisations de programme (AP) à l'exception, notamment, des mouvements financiers (capital de la dette), des opérations de régularisation comptable et des opérations d'ordre. Au budget primitif pour 2024, les crédits de paiement des AP représentent 74 % des dépenses d'investissement.

⁹⁹ Ce ratio, correspond au rapport entre les restes à mandater sur les AP/AE affectées et les crédits de paiement mandatés au cours de l'exercice. Bien que présenté dans le rapport de présentation du compte administratif et du compte financier unique, il n'est pas renseigné dans les annexes, en contravention des dispositions de l'article L. 4425-9 du CGCT.

Tableau n° 12 : Enveloppe financière prévue dans le cadre du PPI « infrastructures de transport » 2017-2026 et éléments d'exécution des dépenses sous maîtrise d'ouvrage entre 2019 et 2023 (en M€)

Infrastructure de transport	Enveloppe PPI infrastructures de transport	Dépenses mandatées entre 2019 et 2023	Part des dépenses mandatées entre 2019 et 2023 par rapport au PPI	Total AP affectées non couvertes par les CP	Part des AP restant à mandater par rapport au PPI
Réseau routier territorial	463,00	170,87	37 %	171,99	37 %
Réseau routier départemental	405,00	248,31	61 %	141,86	35 %
Réseau ferroviaire	257,00	43,14	17 %	136,17	53 %
Infrastructure portuaires	103,00	53,18	52 %	26,78	26 %
Infrastructure aéroportuaires	75,00	23,45	31 %	36,11	48 %
Total	1 303,00	538,95	41 %	512,93	39 %

Source : délibération du 27 avril 2017 et comptes administratifs.

Le PPI précise, dès son introduction, qu'afin d'assurer la fiabilité de cet outil de programmation financière et d'aide à la décision, « *il est indispensable de prévoir une actualisation annuelle, sous la forme d'un bilan d'étape de sa mise en œuvre* ». Il est également précisé que cette évaluation annuelle « *prendra en compte les audits financiers réalisés lors de la fusion des trois collectivités et que le principe de clause de revoyure est consubstantiel à un tel outil* ». En dépit de ces règles de bonne gestion qu'elle s'est elle-même fixées, la collectivité n'a transmis aucune évaluation annuelle, ni aucun bilan de ce PPI.

À défaut de bilan transmis, les données résultant de la nomenclature budgétaire fonctionnelle ne permettent de retracer que les dépenses mandatées entre 2019 et 2023, et qui ont été imputées sur les infrastructures de transports. Les annexes relatives aux AP renseignent également la part des AP affectées non couvertes par des CP. En revanche, ces données ne permettent pas de mesurer le degré de réalisation des opérations prévues et ne peuvent en conséquence constituer un bilan de l'exécution du PPI. Fin 2023, le montant des AP affectées non couvertes par des CP représentait encore 39 % du total de l'enveloppe du PPI « transport ».

Le second PPI relatif aux établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ)¹⁰⁰, pour la période 2018 à 2023, prévoyait une enveloppe financière prévisionnelle de 78,89 M€ de crédits de paiement (CP). Ce programme, qui s'articule autour de cinq axes, comprend principalement des travaux de réhabilitation, de rénovation et d'extension du parc existant. Il ne prévoit aucune construction nouvelle¹⁰¹. Il est précisé que les financements s'adosseront au rythme de la mobilisation des AP et CP et que les cofinancements seront privilégiés. Ces derniers ne sont chiffrés que pour un nombre limité d'opérations.

¹⁰⁰ La collectivité de Corse est propriétaire de 29 collèges et 16 lycées.

¹⁰¹ Des crédits (à hauteur de 9,8 M€) sont prévus pour la finalisation de la construction du collège du Stiletto qui relevait du précédent PPI 2012-2017. Toutefois ces crédits ne sont pas intégrés dans l'enveloppe prévisionnelle du PPI 2018-2023.

Le programme, désormais clos, n'a pas fait l'objet d'un bilan. La collectivité a seulement produit un récapitulatif chiffré de la seule consommation annuelle des AP et des CP.

Tableau n° 13 : Éléments d'exécution du PPI EPLE 2018-2023 depuis 2019

Numéro	Programme	Montant en M€	AP votées et engagées en M€	CP mandatés en M€	Taux de réalisation des CP
4121	Travaux de réhabilitation/rénovation/extension des bâtiments	44,85	55,84	31,59	70 %
4122	Maintenance générale/entretien des bâtiments	12,00	9,50	9,75	81 %
4123	Mise en sécurité/sûreté	2,45	1,58	1,54	63 %
4124	Numérique éducatif (infrastructures réseaux)	4,80	4,54	4,09	85 %
4125	Performance énergétique	8,70	4,14	3,05	35 %
4126	Restauration scolaire	2,40	2,25	2,27	95 %
4127	Education physique et sportive	3,69	1,98	1,55	42 %
	Total	78,89	79,84	53,84	68 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des informations transmises par l'ordonnateur.

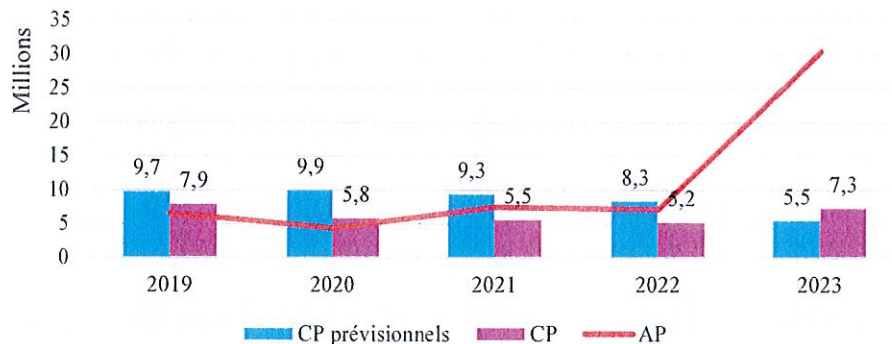
Les engagements réalisés (AP) représenteraient 102 % et les CP mandatés près de 70 % des montants prévisionnels du PPI. Cette sous-consommation des CP renvoie aux nombreuses opérations bâtimentaires qui sont toujours en cours de réalisation¹⁰².

La chambre constate, par ailleurs, que près de la moitié des AP votées et engagées et un quart des CP mandatés sont intervenus en 2023, notamment en ce qui concerne le programme 4121 (réhabilitation, rénovation, extension des bâtiments), alors que la répartition initiale prévoyait un rythme d'investissement lissé sur l'ensemble de la période. Si la crise sanitaire a nécessairement eu un impact, la consommation des CP était inférieure dès 2019, et jusqu'en 2022 inclus. En outre, les crédits consommés intègrent, *a minima*, 2,8 M€¹⁰³ de dépenses relatives à la construction du collège du Stiletto, qui relèvent du précédent PPI.

¹⁰² Par exemple, les extensions des collèges de Baleone ou de Calvi, la rénovation de la cité scolaire de Corte ou la surélévation du lycée maritime et aquacole de Bastia.

¹⁰³ Dont 2,3 M€ en 2019.

Graphique n° 9 : Évolution de la consommation prévisionnelle et réalisée des CP du programme 4121



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

Les données transmises ne permettent pas de connaître l'état de réalisation des 42 principales opérations retenues au titre des programmes 4121 et 4127 (équipements sportifs), représentant un montant prévisionnel de 48,54 M€, soit plus de 60 % du PPI.

Alors que le rattrapage du retard dans les infrastructures constitue l'une de ses priorités affichées, l'exécutif territorial n'a pas actualisé les deux PPI existants et n'en a pas présenté de bilan devant l'assemblée délibérante. Il ne s'est pas davantage doté d'un PPI global depuis la fusion avec les deux anciens départements.

L'absence de bilan de suivi et de révision des deux seuls PPI sectoriels existants, ainsi que l'absence de connexion au moment du vote des AP avec ces derniers, affectent le pilotage pluriannuel des investissements et prive l'Assemblée de Corse d'une vision complète et à long terme de l'avancée des projets.

La chambre recommande de présenter annuellement à l'assemblée délibérante des bilans d'exécution des deux PPI, afin de procéder à leur actualisation et leur éventuelle révision, en lien notamment avec les principaux documents d'orientations stratégiques, dont le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC).

Recommandation n° 6. : Présenter annuellement à l'assemblée délibérante des bilans d'étape d'exécution des PPI relatifs aux infrastructures de transport et aux établissements publics locaux d'enseignement, ainsi que leur actualisation.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du conseil exécutif de Corse indique que ces deux PPI sectoriels ont vocation à être actualisés et étendus.

La chambre recommande, en outre, de formaliser un nouveau PPI couvrant tous les secteurs d'intervention, en le coordonnant avec la gestion des AP/CP. Chaque AP serait ainsi reliée au PPI rénové, afin de mieux piloter les investissements et les crédits pluriannuels dès le stade du vote¹⁰⁴.

Recommandation n° 7. : Formaliser un nouveau PPI global, en le coordonnant avec la gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Dans sa réponse, le président du conseil exécutif de Corse précise que des démarches ont été entreprises au sein des directions et des agences et offices pour recenser l'ensemble des projets d'investissement en lien avec une analyse des stocks autorisations de programme. À ce titre, il relève la complexité de réaliser un tel document matriciel pour le PPI en raison de la difficulté de prévoir certains cofinancements. Toutefois, il s'engage à formaliser ce nouveau PPI global dans le courant l'année 2025 pour l'appliquer dès le budget primitif 2026.

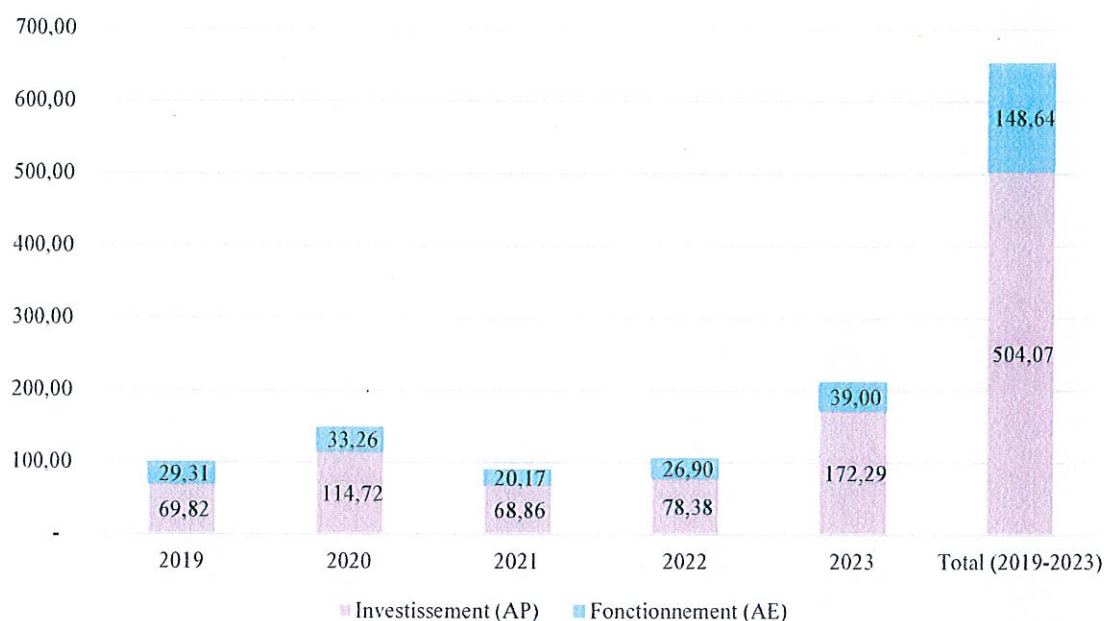
3.3.3.2 Une surprogrammation qui nécessite de renforcer le pilotage des autorisations de programme

Sur la période 2019-2023, la collectivité de Corse a procédé à l'annulation de 504 M€ en AP et de 148,6 M€ en autorisations d'engagement (AE) (cf. graphique n°10). Ce travail de régularisation, qui répondait à une précédente recommandation de la chambre, a permis d'apurer le stock des autorisations le plus ancien¹⁰⁵. Toutefois, la collectivité doit encore renforcer le pilotage de ses autorisations de programme.

¹⁰⁴ Le PPI pourrait intégrer pour chaque projet d'investissement, le nom, le coût global, les financements prévisionnels associés, le taux de subventionnement, la part d'autofinancement ou d'emprunt, le degré de priorité, le séquençage des dépenses sur les cinq prochaines années.

¹⁰⁵ Ces anciennes autorisations font l'objet d'un apurement, deux fois par an, par le biais de décisions budgétaires modificatives. En outre, le règlement budgétaire et financier a fixé des règles spécifiques de caducité. C'est notamment les cas des AP votées mais non affectées au 31 décembre de l'année de leur vote, qui sont annulées de manière automatique.

Graphique n° 10 : Annulation des AP et AE entre 2019 et 2023 (en M€)



Source : Chambre régionale des comptes à partir des rapports de présentation des documents budgétaires.

L'annulation de 504 M€ d'AP antérieures (dont 172 M€ en 2023) ne s'est pas traduite par une réduction de même ampleur du stock d'AP, qui représentait encore 1,2 Md€ fin 2023 contre 1,35 Md€ fin 2019, soit - 150 M€. ¹⁰⁶. Ce stock témoigne d'une surprogrammation importante. La consommation des AP anciennes (de 2019 ou antérieures) absorbe près de 30 % des crédits votés et limite, *de facto*, la consommation des AP votées et affectées dans l'année, qui représente en 2023 moins de 15 %. Selon les informations communiquées par la collectivité, les annulations d'AP votées et non affectées dans l'année représenteraient 26 M€ par an en moyenne. La chambre relève néanmoins qu'en 2023, ces annulations étaient deux fois moins importantes qu'en 2019.

En réponse aux observations provisoires, le président du conseil exécutif précise que les opérations de toilettage budgétaire se sont poursuivies au cours de l'exercice 2024 (pour 136 M€ d'annulations). Compte tenu des mandatements de 2024, il précise que le stock d'AP définitif constaté au 31 décembre 2024 s'élèverait ainsi à 1,004 Md€.

¹⁰⁶ En 2024, le travail de toilettage s'est poursuivi, le stock d'AP serait ramené, après la DM 3 votée en décembre 2024, à 1 100 M€, soit 136 M€ de moins que le stock existant fin 2023 avec un ratio de couverture de 3,2 ans. Toutefois ; ces chiffres n'intègrent pas les AP votées en 2024 et qui n'auront pas fait l'objet d'une consommation de CP sur l'exercice 2024.

Tableau n° 14 : Décomposition du stock d'autorisation de programme (AP) au 31/12/2023 en €

Millésime	Stock des AP Affectées non couvertes par des CP mandatés au 31/12/2023	Part dans le montant total des AP	Nombre de AP Affectées non couvertes par des CP mandatés au 31/12/2023	Part dans le nombre total des AP	CP mandatés en 2023
2017	176 066 423	14 %	78	13 %	27 906 237
2018	78 884 187	6 %	80	13 %	34 281 043
2019	92 983 266	8 %	82	14 %	35 747 997
2020	185 726 403	15 %	83	14 %	38 284 677
2021	163 906 536	13 %	86	14 %	72 447 989
2022	212 333 213	17 %	84	14 %	105 008 312
2023	326 695 180	26 %	101	17 %	51 746 143
Total général	1 236 595 209	100 %	594	100 %	365 422 397

Source : Chambre régionale des comptes à partir de l'annexe du CFU 2023.

En outre, le nombre d'AP (600) reste très élevé, ce qui complexifie la gestion pluriannuelle. Certaines AP disposent d'un objet similaire et ne diffèrent que par leur millésime. Elles pourraient être regroupées au sein d'un même ensemble. Afin de réduire leur nombre, la collectivité pourrait opérer une distinction entre des AP de projet, qui couvrent les grandes opérations, et des AP de gestion, pour les dépenses récurrentes d'investissement.

Les AP votées et affectées en 2019 ou avant représentent encore près de 30 % du montant total. Alors que celles recensées sont toutes d'un millésime équivalent à l'exercice 2017 ou suivant, il existe encore des engagements relatifs à la dotation quinquennale de 2010-2014 dont les délibérations ont été prises en 2015, et qui par convention sont recensés dans le stock d'AP sous le millésime 2017.

Enfin, la gestion pluriannuelle des crédits manque de dimension programmatique en raison de l'absence de présentation, dès le stade du vote¹⁰⁷, à la fois d'un échéancier des crédits de paiement et des sources de financement.

Afin de renforcer le pilotage pluriannuel des crédits et l'information des élus, ces informations pourraient être intégrées dans la délibération de programme, annexée au vote du budget. Elles permettraient également un meilleur suivi de leur exécution, lors du vote des décisions budgétaires et du compte financier unique¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Cette répartition des CP n'est prévue par le règlement budgétaire et financier qu'en ce qui concerne les décisions d'affectation de l'AP ou de l'AE, et sur le seul montant affecté.

¹⁰⁸ Les constats qui précèdent s'appliquent également, toutes choses égales par ailleurs, aux autorisations d'engagement.

Recommandation n° 8. : Établir un échéancier sur la durée de chaque autorisation de programme ou d'engagement votée, correspondant au besoin estimatif des crédits de paiement annuels et des financements adossés, et le présenter au vote de l'Assemblée de Corse.

Dans sa réponse, le président du conseil exécutif de Corse s'engage à mettre en œuvre cette recommandation au cours de l'exercice 2025 avec une déclinaison au budget primitif 2026, concomitamment avec la recommandation précédente relative au PPI.

3.4 Une dette d'un milliard d'euros dont la soutenabilité future dépendra de la capacité de la collectivité à dégager un autofinancement suffisant

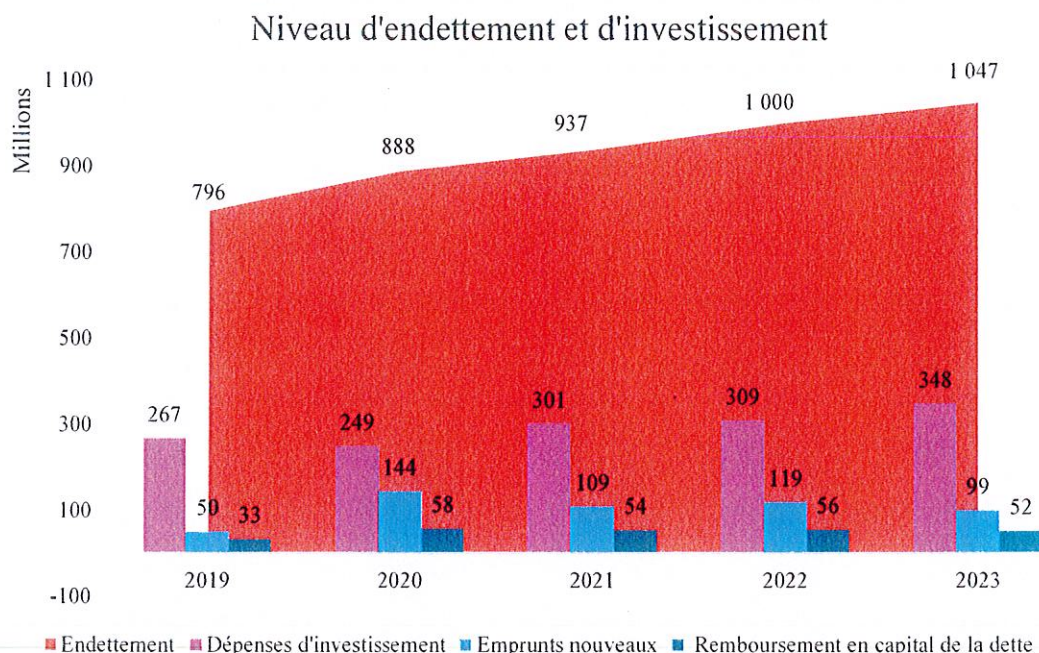
3.4.1 Une collectivité qui emprunte deux fois plus qu'elle ne rembourse en capital

La collectivité de Corse a eu recours à de nouveaux emprunts pour 521 M€ entre 2019 et 2023, soit une moyenne de 100 M€ par an. Ce montant est deux fois supérieur à celui du capital remboursé, qui progresse pourtant de 60 % et s'élève à 253 M€ sur la période, soit une moyenne de 50 M€ par an.

L'encours de la dette s'est ainsi accru de 32 %, passant de 790 M€ à 1,04 Md€. Les emprunts souscrits sur la période représentent la moitié du capital restant dû au 31 décembre 2023.

L'endettement de la collectivité représente ainsi 3 047 € par habitant, soit le niveau le plus élevé en France. Il a progressé de 637 € depuis 2019, soit une augmentation de 26 %. La dette par habitant est trois fois plus élevée que le cumul de celle des autres régions (478 €/hab) et des départements (498 €/hab) dont la population est comprise entre 250 000 et 500 000 habitants. L'endettement est davantage comparable à la situation en outre-mer. Il reste toutefois supérieur de 20 % à celui de la collectivité territoriale unique de Martinique (2 548 €/habitant) qui, sans être complètement comparable, regroupe également les compétences départementales et régionales pour un nombre d'habitants presque équivalent.

Graphique n° 11 : Nouveaux emprunts de l'année, remboursement des annuités d'emprunt et encours de la dette



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

La hausse des investissements n'a été rendue possible que par un surcroît du recours à l'emprunt¹⁰⁹. L'endettement a, en outre, été impacté par des événements financiers exceptionnels qui ont pesé à hauteur de 114 M€, soit environ un cinquième des emprunts contractés par la collectivité sur la période 2019 à 2023.

Le refinancement d'emprunts à risque, intervenu en 2020¹¹⁰, a eu des effets directs jusqu'en 2022. Son impact, qui intègre l'indemnité de remboursement anticipée capitalisée pour le refinancement de quatre emprunts structurés de l'ancien département de la Haute-Corse, a été de 68 M€ (voir *supra*).

¹⁰⁹ Les emprunts souscrits ont permis de couvrir 29,2 % des dépenses d'investissement réalisées au cours de la période.

¹¹⁰ En 2020, 144 M€ d'emprunts ont été contractés, dont 75 M€ de nouveaux emprunts (deux emprunts de 30 M CAFIL et un emprunt de 15 M€ Crédit agricole) et 68,84 M€ de refinancement de dette structurée.

La condamnation de la collectivité dans le cadre du contentieux avec la compagnie Corsica Ferries a nécessité la souscription de 45,6 M€ d'emprunts en 2022¹¹¹. Cette sanction, qui a créé une charge spécifique sur la section de fonctionnement, a eu un impact sur la capacité d'autofinancement dégagée pour financer les investissements. Cet impact a été partiellement compensé par le soutien de l'État, qui a pris en charge indirectement une partie de la sanction financière par un apport de 50 M€ de crédits d'investissement versés dans le cadre du PTIC.

3.4.2 Un endettement resté soutenable jusqu'en 2023 mais nécessitant une vigilance accrue

3.4.2.1 Une capacité de désendettement volatile mais sous le seuil d'alerte

La capacité de désendettement mesure le nombre d'années nécessaires pour rembourser intégralement la dette si la totalité de l'épargne brute était mobilisée à cette fin. Cet indicateur est donc tributaire à la fois du niveau d'endettement et de la capacité de la collectivité à dégager un autofinancement. Il donne une indication de la soutenabilité de la dette.

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoyait que, dans le cadre de la participation à l'effort de redressement des comptes publics, les collectivités telles que les régions et les collectivités territoriales uniques contractualisant avec l'État s'engagent à respecter un plafond de référence de neuf années.

Ce ratio, qui était en l'espèce de 3,6 années en 2019, a atteint un pic à 9,6 années en 2020, sous l'effet du refinancement des emprunts structurés et de l'impact de la crise sanitaire, qui s'est notamment traduite par une baisse de l'épargne brute provoquée par la diminution des recettes et l'augmentation des dépenses destinées à soutenir l'économie locale. Après une baisse à 5,2 ans en 2021, en raison de la reprise de la croissance et de la dynamique de certaines recettes, la capacité de désendettement s'est à nouveau détériorée en 2022, passant à 7,4 ans sous l'effet de la condamnation financière précitée.

En dépit de ces événements, la capacité de désendettement s'établit à 5,8 ans en moyenne sur la période 2019-2023. Fin 2023, elle a été ramenée à 5,5 ans sous l'effet de l'amélioration de l'épargne brute. Le ratio est resté inférieur au niveau d'alerte de 9 ans précité¹¹².

¹¹¹ Dont 26 M€ prévus dans le budget primitif 2022 pour neutraliser l'impact de cette dépense sur l'autofinancement brut, auxquels se sont ajoutés 19,59 M€ destinés à compenser le fait que l'État n'a alloué, en 2022, que 30 M€ sur les 50 M€ prévus pour couvrir la moitié du coût de ce contentieux. Ces 30 M€ ont été attribués en crédits d'investissement dans le cadre du Plan de Transformation et d'Investissement pour la Corse (PTIC). La recette complémentaire de 20 M€ a été inscrite et perçue par la collectivité de Corse dans son budget 2023.

¹¹² À l'exception de l'année 2020, toutefois, la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précisait que la capacité de désendettement peut être calculée en prenant l'épargne brute de l'exercice écoulé ou en fonction de la moyenne des trois derniers exercices écoulés.

3.4.2.2 Un encours désormais peu risqué mais nécessitant une vigilance accrue

Au 31 décembre 2023, 99,66 % des prêts contractés auprès des établissements de crédits sont classés A1 sur la charte Gissler¹¹³, soit le niveau le plus faible.

La dette est composée d'emprunts classiques auprès d'établissements financiers à hauteur de 1,04 Md€, dont 40 M€ d'emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie. Le taux apparent de la dette¹¹⁴ est de 1,7 %. Les emprunts sont à taux fixe pour 68 % et à taux variable pour 31,6 %, dont 23,4 % sont indexés sur le livret A.

Avec la neutralisation des quatre emprunts à risque en 2020, les emprunts structurés ne représentent plus que 0,34 % de l'encours. Cela concerne un emprunt classé en catégorie F6, soit le risque le plus élevé, pour un capital restant dû de 3,6 M€¹¹⁵. Compte tenu du capital restant à rembourser et de la durée de vie résiduelle (huit ans), la collectivité a considéré que l'impact financier de ce dernier emprunt structuré ne nécessitait pas d'être neutralisé. Celui-ci a néanmoins généré 2 M€ des charges financières entre 2019 et 2023, et l'échéance 2024 a représenté 0,8 M€ supplémentaire, avec un taux de 14 %.

La collectivité reste par ailleurs exposée à deux risques mineurs mais qui pourraient venir renchérir son accès au crédit.

Un premier risque repose sur la remontée des taux, qui expose un tiers de son encours, composé d'emprunts à taux variables, notamment les prêts indexés sur le livret A. Les taux du livret A, qui avaient atteint un niveau historiquement bas à 0,5 % en février 2020, ont été relevés à plusieurs reprises, pour atteindre 3 % en février 2023 avant de redescendre à 2,4 % en février 2025¹¹⁶. Avec deux nouveaux emprunts souscrits en 2023, d'un montant total de 59 M€, augmentant son encours, indexé sur le livret A, de 60 %, la charge d'intérêt relative à ces emprunts a quasiment doublé, passant de 4,17 M€ en 2023 à 8,1 M€ en 2024.

Tableau n° 15 : Structure de la dette par type de risque

Type	Encours en M€	Degré d'exposition	Taux moyen
Fixe	711	68,03 %	2,36 %
Variable	86	8,21 %	4,48 %
Livret A	245	23,41 %	3,32 %
Change	4	0,34 %	14,35 %

Source : Collectivité de Corse.

¹¹³ Cette classification est destinée à faciliter la compréhension des produits d'emprunts proposés aux collectivités. Elle permet de les ranger selon une classification à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts

¹¹⁴ Le taux apparent est égal aux frais financiers divisés par l'ensemble des dettes financières.

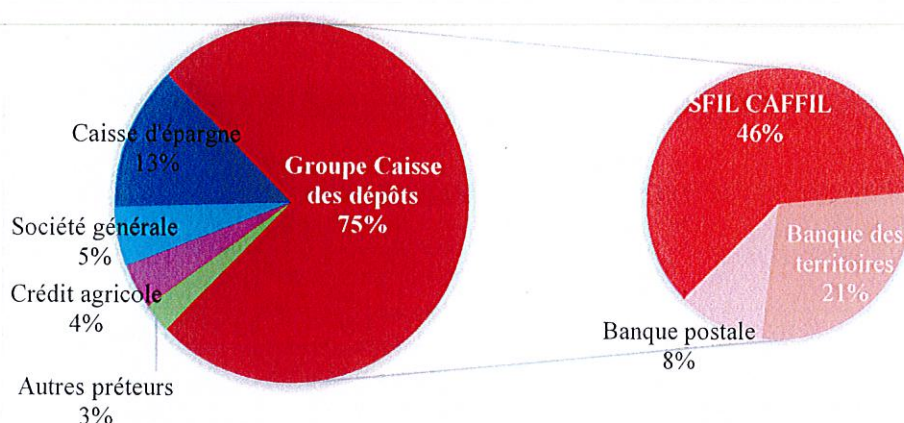
¹¹⁵ Emprunt contracté en 2007 pour un montant de 13 M€ à taux fixe de 2,92% à barrière 1 sur le dollar / Franc suisse (2,97%/0,7/1) sur une durée de 25 ans.

¹¹⁶ En passant à 1 % en février 2022, et 2 % en août 2022.

Un second risque renvoie au manque de diversification des prêteurs. Les banques issues du groupe Caisse des dépôts représentent notamment 75 % du total de l'encours, à travers la Société de financement local (SFIL, CAFFIL) (46 %), la Banque des territoires (21 %) et la Banque Postale (8 %). Les banques commerciales ne représentent que le quart restant, réparties principalement autour de trois banques : la Caisse d'Épargne (13 %), la Société Générale (5 %) et le Crédit Agricole (4 %). Compte tenu des règles prudentielles des établissements de crédits imposant une diversification des risques, les banques pourraient plafonner leurs engagements auprès d'une même collectivité, et restreindre l'accès aux crédits ou le rendre plus coûteux.

À ce stade, la collectivité de Corse indique ne pas avoir éprouvé de difficultés à collecter les enveloppes sollicitées auprès des banques commerciales et de la Banque des territoires. Toutefois, avec sa stratégie d'investissement imposant un niveau d'emprunt supérieur à 100 M€ par an, selon ses perspectives financières, la collectivité a pour objectif de diversifier ses sources de financement externes et de réduire le coût de son recours à l'emprunt. Elle souhaiterait notamment faire appel à la Banque Européenne d'Investissement et a confirmé qu'une réflexion était engagée sur la possibilité de recourir aux marchés financiers obligataires et de faire appel à une agence de notation¹¹⁷.

Graphique n° 12 : Répartition de la dette par prêteur au 1^{er} janvier 2024



Source : Chambre régionale des comptes.

Au-delà de ces risques, la dépendance de la collectivité à des niveaux d'emprunt élevés pour financer ses investissements nécessite une vigilance accrue. La soutenabilité de la dette est désormais conditionnée à sa capacité à dégager une épargne brute suffisante pour maintenir une capacité de désendettement inférieure au seuil d'alerte.

¹¹⁷ La notation financière attribuée par une agence spécialisée est un repère pour les investisseurs dans leur processus de décision. Elle exprime une opinion sur la capacité et la volonté de la collectivité à rembourser ses dettes financières. Elle facilite l'accès aux marchés financiers pour compléter le financement bancaire classique.

3.5 Des disponibilités à surveiller

3.5.1 Une trésorerie positive mais en tension

Le fonds de roulement net global (FRNG) est un indicateur de solvabilité ou, plus exactement pour une collectivité, de soutenabilité. Il résulte de la différence entre les ressources à long terme (constituées par les excédents accumulés au cours des exercices précédents, les subventions d'investissement et l'emprunt) et les investissements.

Le niveau du FNRG diminue de moitié sur la période, passant de 60,66 M€ à 29,48 M€. Fin 2023, il représente 10 jours de charges courantes, soit un niveau nettement inférieur au seuil de 30 jours généralement considéré comme correct.

Cette diminution ne s'est pas traduite par une baisse du niveau de trésorerie. Elle a été compensée par la réduction progressive du besoin en fonds (BFR), soit le besoin résultant des décalages de flux de trésorerie entre dépenses et recettes. Le BFR diminue sur la période, et devient même négatif à partir de 2022, pour s'établir à - 21,9 M€ au 31 décembre 2023.

La trésorerie nette, qui se mesure par la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, s'établit ainsi en hausse, pour atteindre 51,33 M€ en 2023.

Tableau n° 16 : Solde de trésorerie (à la clôture de l'exercice) de 2019 à 2023

au 31 décembre en M€	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	60,66	67,37	55,06	34,81	29,48
- Besoin en fonds de roulement global	31,14	33,01	9,02	- 5,96	- 21,86
= Trésorerie nette	29,52	34,36	46,04	40,78	51,33
<i>en nbre de jours de charges courantes</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>18</i>	<i>14</i>	<i>18</i>
<i>dont trésorerie active</i>	<i>59,51</i>	<i>34,35</i>	<i>86,04</i>	<i>80,77</i>	<i>91,33</i>
<i>dont trésorerie passive</i>	<i>30,00</i>	<i>0,00</i>	<i>40,00</i>	<i>40,00</i>	<i>40,00</i>

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Bien qu'en progression, la trésorerie nette reste inférieure à l'équivalent de 18 jours de charges courantes sur toute la période, soit un niveau en deçà du seuil de 30 jours communément admis.

En outre, elle est alimentée à près de 40 % par un BFR négatif, qui est le reflet des difficultés de trésorerie dans le règlement des dettes à l'égard des fournisseurs. Celles-ci représentent 12 M€ en moyenne sur la période. Elles surpassent le volume des créances restant à recouvrer (1,8 M€ en moyenne) au terme de chaque exercice. De même, le versement d'une partie de l'aide exceptionnelle abondée par l'Etat pour compléter la DCT à verser à l'Office des transports en 2023 a été retardé pour maintenir artificiellement une trésorerie suffisante (sur les 40 M€, 18 M€ ont été versés en janvier 2024).

Afin de faire face au décalage entre l'encaissement des recettes et le versement des dépenses, la collectivité a recours à plusieurs lignes de trésorerie et à un emprunt renouvelable, qui assurent notamment le relais entre la fin d'un exercice et le début du suivant. Le plafond des lignes de trésorerie a été relevé plusieurs fois (60 M€ jusqu'en 2020, 80 M€ de 2021 à 2023, et 120 M€ depuis 2024). Le coût des commissions de réservation des lignes de trésorerie ne cesse de croître. Il était inférieur à 0,1 M€ en 2019 et s'établit à 0,39 M€ en 2023, pour un coût total sur la période de 0,99 M€.

La contraction du fonds de roulement, associée au niveau élevé d'endettement et au creusement du besoin en fonds de roulement, doit constituer un point de vigilance.

3.5.2 Des tensions qui s'accroissent notamment pour régler les fournisseurs d'investissement

Le délai global de paiement (DGP) est le délai moyen entre la réception de la facture avec constatations du service fait et la date effective de paiement¹¹⁸. Pour les collectivités locales, ce délai doit être inférieur à 30 jours. Le DGP a deux composantes : une relevant de l'ordonnateur qui doit s'assurer de demeurer en dessous de 20 jours ; l'autre à la charge du comptable public, qui doit être inférieure à 10 jours¹¹⁹.

En dépit du recours croissant à des lignes de trésorerie, la collectivité de Corse rencontre périodiquement des difficultés pour le paiement de ses fournisseurs, ce qui impacte son délai global de paiement. Ces difficultés, initialement concentrées entre la fin et le début d'un exercice comptable, s'étendent de plus en plus tout au long de l'année.

En 2022 et 2023, le DGP est de 20 jours en moyenne annuelle, soit un niveau bien inférieur à la limite réglementaire. Le délai est plus rapide en fonctionnement (17 jours en moyenne sur ces deux exercices) qu'en investissement (31 jours).

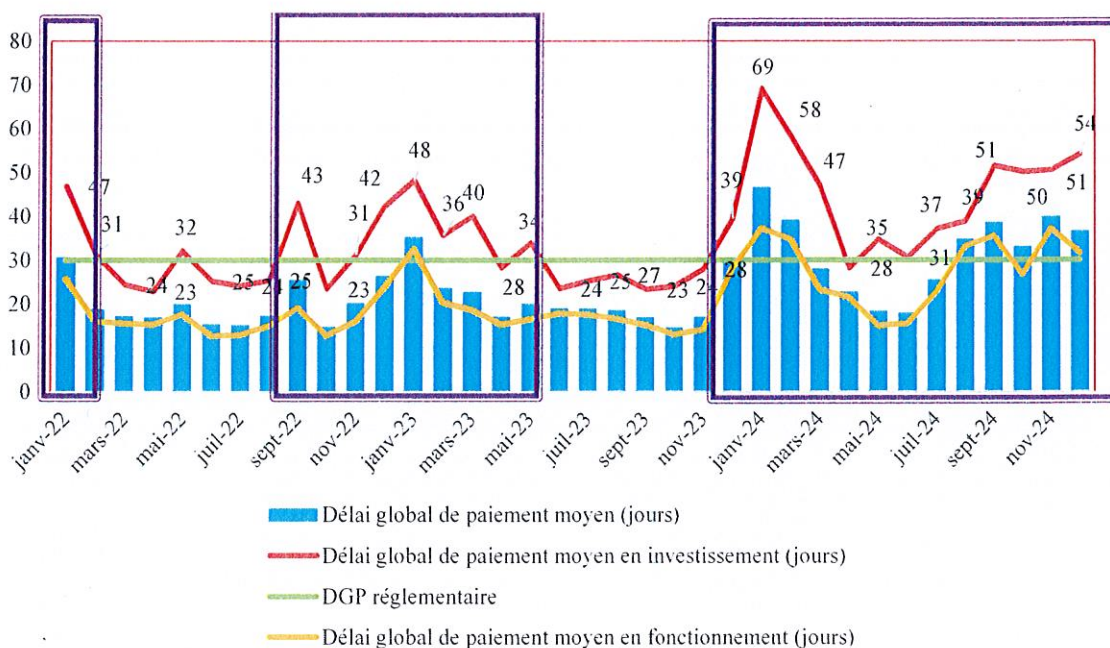
En 2024, il se détériore pour atteindre 31 jours. L'analyse mensuelle révèle des difficultés croissantes à la fin et au début de chaque nouvel exercice comptable, principalement en investissement. Les retards dans le nombre de jours pour payer les fournisseurs sont de plus en plus élevés par rapport à la même période de l'année précédente. En 2024, le DGP mensuel en investissement a été systématiquement supérieur à 30 jours, à l'exception des mois d'avril (28 jours) et juin (30 jours). Il représente 46 jours en moyenne et oscille entre 28 et 69 jours. Ces retards de paiement résultent essentiellement des services de l'ordonnateur¹²⁰.

¹¹⁸ Il se calcule à partir de chacune des lignes de mandats, hors mandats correspondant à des subventions, à des mandats d'ordre, à des mandats de régie, à des mandats d'emprunts ou à des mandats de paie.

¹¹⁹ Conformément aux dispositions de l'article 12 (non abrogé) du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique, l'ordonnateur et le comptable public disposent respectivement d'un délai de 20 jours et de 10 jours.

¹²⁰ Le délai moyen de paiement reste inférieur à 3 jours et ne dépasse pas 3,3 jours en moyenne mensuelle.

Graphique n° 13 : Délai global moyen de paiement en investissement (en nombre de jours mensuel)



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

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2019 et 2023, la collectivité de Corse a dégagé une CAF brute toujours positive, mais son évolution est erratique et en baisse. Nette des remboursements d'emprunts, la CAF a néanmoins permis de couvrir près de 40 % des dépenses d'investissement réalisées sur la période. Celles-ci se sont réparties à part quasi égale entre les dépenses sous maîtrise d'ouvrage et les subventions versées aux tiers.

Avec un taux de subventions reçues relativement faible au regard des possibilités qui lui sont offertes par les programmes de cofinancement, la progression et le niveau d'investissement ont été rendus possibles par un recours accru à l'emprunt.

L'endettement est resté soutenable en raison d'une CAF brute positive, préservée par le niveau élevé et la progression soutenue des recettes jusqu'en 2022. En 2023, les recettes qui étaient jusqu'à présent les plus dynamiques, comme la fraction de TVA et les droits de mutation, ou plus structurelles comme la taxe sur les tabacs, ont ralenti. Dans le même temps, les dépenses ont continué leur progression dynamique, dans un contexte inflationniste.

Le retraitement des événements financiers exceptionnels fait apparaître une baisse du taux d'épargne. Cette contraction, initiée en 2023, associée notamment à l'accroissement de l'endettement, à la faiblesse du fonds de roulement et aux difficultés de trésorerie pour le paiement des fournisseurs, constituent les premiers indicateurs d'alerte d'une détérioration de la situation financière de la collectivité de Corse, qui doivent l'inciter à une vigilance accrue pour maintenir sa solvabilité.

Une maîtrise plus précoce des charges de fonctionnement (hors événements exceptionnels) et l'utilisation de la fiscalité additionnelle auraient octroyé à la collectivité unique des marges de manœuvre supérieures.

La gestion pluriannuelle des crédits doit, par ailleurs, être renforcée. Elle manque de dimension programmatique, la chambre constatant l'absence de programme pluriannuel d'investissement (PPI) global. La présentation annuelle, à l'assemblée délibérante, des bilans d'exécution des deux seuls PPI sectoriels existants renforcerait l'information des élus et le pilotage des investissements, tout comme l'établissement d'un PPI global à moyen terme.

4 DES PERSPECTIVES FINANCIERES INCERTAINES

Pour évaluer la trajectoire financière en 2024, la chambre a retenu les données du budget primitif 2024¹²¹, corrigées des décisions budgétaires modificatives adoptées jusqu'en novembre 2024. Sous réserve de la réalisation des prévisions, l'exécution du budget 2024 se traduirait par une hausse des dépenses de fonctionnement et une baisse des recettes correspondantes par rapport à 2023, réduisant l'épargne brute disponible et nécessitant un recours accru à l'emprunt pour maintenir le niveau d'investissement projeté. Ces éléments entraîneraient une détérioration de la capacité de désendettement et accentueraient la dégradation de la trajectoire financière à l'horizon 2026.

4.1 Les données préliminaires 2024 marquées par une poursuite de la diminution de l'épargne et de la hausse de l'endettement

La décision modificative n°2, votée en novembre 2024, procède à un réajustement des prévisions budgétaires. Elle enregistre une baisse des recettes de 8,9 M€ et une hausse des dépenses de 9,91 M€, nécessitant de réduire le virement à la section d'investissement de 18,86 M€ pour maintenir l'équilibre de la section de fonctionnement. Ce virement étant ramené à 122,58 M€, l'équilibre de la section d'investissement nécessiterait un recours supplémentaire à l'emprunt de 17,90 M€ par rapport aux prévisions initiales, portant l'autorisation ouverte pour ce dernier à 176,75 M€, dont 40 M€ d'écritures de régularisation¹²² en 2024.

¹²¹ Au jour du rapport, les chiffres définitifs du budget 2024 exécuté ne sont pas connus.

¹²² La décision modificative prévoit des écritures de régularisation d'un emprunt de 40,00 M€ souscrit en 2023 assorti d'une phase de mobilisation décalée d'un an, permettant d'effectuer des décaissements temporaires, avant de faire l'objet d'une consolidation. Cette opération se traduit par un remboursement du tirage anticipé (compte 16441) et sa transformation en emprunt classique par encaissement au compte 1641.

La baisse des produits résulte de la diminution des recettes fiscales de 13,4 M€. Cette baisse de la fiscalité liée à la conjoncture économique concerne principalement les DMTO (- 7,4 M€), mais aussi la dynamique de TVA reversée par l'État (- 4,9 M€) et la TICPE (- 2,5 M€).

Le budget 2024 afficherait, hors opérations d'ordre, une hausse de 0,9 % des charges par rapport à l'exercice clôturé 2023 et une baisse des recettes de 4,3 %.

Cette évolution est, toutefois, tronquée dès lors que l'exercice 2023 intègre une aide exceptionnelle attribuée par l'État pour compléter la dotation de continuité territoriale reversée à l'OTC, qui n'a pas été reconduite en 2024. En neutralisant cette aide exceptionnelle de 40 M€ versée en 2023, le budget 2024 affiche une hausse des dépenses de fonctionnement de 4,9 % et une baisse des recettes de 1,2 %.

Sous réserve des résultats d'exécution, le budget 2024 modifié se traduirait ainsi, à la date du présent rapport, par une détérioration des ratios de solvabilité, avec un taux d'épargne brute de 11,1 % et une capacité de désendettement proche du seuil d'alerte des 9 ans. Le repli de l'épargne brute serait de 32 %, tandis que celui de l'épargne nette serait de 74 % (cette dernière étant impactée par les écritures de régularisation). L'endettement net des remboursements progresserait de 81,50 M€, pour atteindre 1,13 Md€ fin 2024.

Tableau n° 17 : Solde intermédiaire de gestion : réalisé 2023 et prévisions budgétaires 2024

En M€	CFU 2023	BP 2024	BP+DM 2024
Produits services et des domaines - 70	5,33	2,77	2,89
Impôts et taxes - 73 et 731	772,71	764,15	757,62
Dotations et participations - 74 (hors APA et RSA)	380,12	337,45	339,79
Autres produits de gestion courante - 75 (hors APA et RSA)	10,36	9,70	13,28
Recettes sociales - 016 et 017	68,87	68,97	69,63
Atténuation de charges - 013 (hors APA et RSA)	0,27	0,90	0,90
Total recettes gestion courante (1)	1 237,66	1 183,93	1 184,11
Charges à caractère général - 011 (hors APA et RSA)	88,17	93,54	98,72
Charges de personnel - 012 (hors APA et RSA)	235,12	243,40	245,64
Autres charges de gestion courante - 65 et 6586 (hors APA et RSA)	569,00	535,37	542,76
Social - 016 et 017	119,85	121,19	126,82
Atténuation de produits - 014	15,51	15,80	16,81
Total dépenses gestion courante (2)	1 027,65	1 009,29	1 030,74
Excédent brut de fonctionnement (1) - (2)	210,02	174,64	153,37
Produits financiers - 76	8,00	8,00	8,06
Charges financières - 66	25,70	28,00	29,94
Produits exceptionnels (hors 7761 7718 777)	0,53	0,10	0,00
Charges exceptionnelles (hors 676 et 675)	0,22	0,04	0,48
Epargne brute	192,62	154,70	131,00
Taux épargne brute	15,6 %	13,1 %	11,1 %
Amortissement capital de la dette	52,42	54,26	55,26
Epargne nette	140,20	100,44	36,75
Dette	1 045,00	1 109,59	1 126,50
Capacité de désendettement (en nombre d'année)	5,4	7,2	8,6

Source : Chambre régionale des comptes à partir du compte financier 2023 et des décisions budgétaires 2024.

Cette évolution serait en partie comparable à celle constatée au niveau national pour les départements et les régions, dont l'épargne se réduit en raison d'une hausse plus rapide des dépenses que des recettes. La baisse observée de l'épargne (brute et nette) touche davantage les départements (- 49 % et -95 %) que les régions (- 6 % et -23 %) ¹²³.

4.2 Une trajectoire financière, qui en dépit d'hypothèses optimistes, se traduit par une dégradation des ratios de solvabilité

Au 31 décembre 2023, la situation financière était caractérisée par des niveaux d'épargne situés entre 15 et 17 % des produits de gestion (210 M€ d'épargne brute et 192 M€ d'épargne nette) et un endettement important et croissant (1,05 Md€), mais qui restait, avec un niveau de 5,4 années de capacité de désendettement, en dessous du niveau d'alerte.

Sur cette base, la collectivité de Corse a arrêté, dans le rapport sur les orientations budgétaires pour 2024, sa trajectoire financière, se fixant pour objectifs principaux, à l'horizon 2026, de maintenir un niveau d'investissement (hors remboursement d'emprunt) supérieur à 300 M€, tout en préservant des ratios d'épargne et d'endettement en dessous des seuils d'alerte.

La collectivité se fixe ainsi un niveau d'épargne brute de 13,5 % en moyenne sur la période 2024-2026 et une capacité de désendettement inférieure à huit ans. Compte tenu du ralentissement anticipé de ses produits, le niveau d'investissement souhaité n'est possible qu'avec une évolution des dépenses inférieure à l'inflation et un recours à l'emprunt toujours plus important. Le besoin d'emprunt dépasserait les 116 M€ par an, pour atteindre 130 M€ en 2026, portant alors l'endettement à 1,23 Md€ et la capacité de désendettement à 7,6 ans, soit un niveau s'approchant du seuil d'alerte.

Dans l'hypothèse où elle serait respectée, la trajectoire financière projetée traduit la forte dépendance de la collectivité à l'emprunt et apparaît, à droit constant, difficilement soutenable au-delà de 2026.

¹²³ Telle que décrite dans la situation mensuelle comptable des collectivités locales arrêtée au 31 décembre 2024. Cette situation provisoire, fortement marquée par des rythmes d'enregistrements en comptabilité qui peuvent varier d'une année sur l'autre et en fonction des pratiques locales, doit être interprétée avec prudence, dans l'attente des données définitives.

Tableau n° 18 : Trajectoire budgétaire 2024 - 2026 (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Recettes réelles de fonctionnement courantes nettes (hors DCT Complémentaire)	1 100	1 068	1 128	1 200	1 189	1 183	1 196	1 207
<i>Variation</i>	3,1%	-2,8%	5,6%	6,3%	-0,9%	-0,5%	1%	1%
Dépenses réelles de fonctionnement courantes (hors CFF et complément DCT)	886	911	936	958	999	1 021	1 033	1 045
<i>Variation</i>	2,5%	2,9%	2,7%	2,4%	4,3%	2,2%	1,2%	1,1%
dont dépenses réelles de gestion	857	889	914	937	974	993	1 003	1 013
dont intérêts hors IRA	28	23	22	21	25	28	30	32
Epargne brute	214	157	192	242	190	162	163	162
Recettes réelles d'investissement nettes hors de	86	67	74	121	123	106	104	104
dont FCTVA	21	21	18	28	25	26,5	24	24
dont PTIC exceptionnel LFI 2022	0	0	0	30	20	0	0	0
dont recettes sectorielles et diverses	64	46	56	63	77	80	80	80
Dépenses réelles d'investissement	306	342	377	390	419	384	389	394
dont investissement	273	256	316	339	367	330	330	330
dont capital de la dette	33	37	48	45	52,4	54,2	59	64,5
Emprunt bancaire (dont refinancement IRA)	50	129	97	108	99,9	116	122	129
Dettes bancaires	794	886	935	998	1 045	1 107	1 170	1 234
Taux d'épargne brute	19,5%	14,7%	17,0%	20,2%	16,0%	13,7%	13,6%	13,4%
Capacité de désendettement	3,7	5,6	4,9	4,1	5,5	6,8	7,2	7,6
Indice volumétrique d'endettement (dette/RRF)	72%	83%	83%	83%	88%	94%	98%	102%

Source : Débat d'orientations budgétaires 2024 (données rétrospectives hors contentieux Corsica Ferries et hors complément exceptionnel de la dotation de continuité territoriale).

Certaines hypothèses apparaissent, au surplus, optimistes voire peu réalistes. Le niveau d'épargne attendu est notamment conditionné à une maîtrise des dépenses de fonctionnement ramenant leur évolution sous l'inflation projetée, dans des proportions allant au-delà de l'objectif de la loi de programmation des finances publiques¹²⁴ (- 0,3 point en 2024 et de - 0,6 à - 0,8 point en 2025 et 2026). Une telle évolution, dont les conditions de réalisation ne sont pas documentées dans le rapport d'orientations budgétaires¹²⁵, sous-estime la rigidité de certaines dépenses, comme les charges de personnels ou une progression plus rapide qu'anticipée des dépenses d'aides sociales. Ces dernières représentent un risque majeur sur les finances de la collectivité, dans un territoire caractérisé par un indice de vieillissement de la population et des taux de pauvreté élevés (voir *supra*). En outre, la projection ne prend pas en compte les évolutions du coût des délégations de service public relatives à la continuité territoriale, qui n'était plus couvert par la DCT ces dernières années sans apport complémentaire de l'État.

Bien que plus prudentes, les prévisions de recettes de fonctionnement sont également exposées aux aléas de la conjoncture. La collectivité anticipe des recettes de fonctionnement en légère baisse en 2024 (- 0,5 %), avant une reprise modérée (hausse de 1 % en 2025 et 2026)¹²⁶.

Les prévisions de recettes d'investissement (hors emprunt et hors FCTVA), dont le niveau estimé est 20 % plus élevé que la moyenne des trois précédents exercices, sont également soumises à un aléa baissier. Elles semblent difficiles à atteindre, compte tenu des subventions versées aux tiers, notamment en direction du bloc communal, ce qui limitent les dépenses sous maîtrise d'ouvrage lui permettant d'obtenir davantage de subventions et de FCTVA.

4.3 Une trajectoire financière qui pourrait devenir peu soutenable¹²⁷

La matérialisation des aléas décrits ci-dessus pourrait amplifier l'effet de ciseaux, avec des dépenses en progression, des recettes atones ou en baisse et un endettement qui deviendrait difficilement supportable.

L'actualisation de la trajectoire budgétaire à partir des données du budget 2024 modifié, pour tenir compte de l'exécution sur les 10 premiers mois de l'année, confirme certains des aléas évoqués, et questionne quant à la soutenabilité de la trajectoire financière.

¹²⁴ Dans la loi de programmation des finances publiques, l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement moins rapide de 0,5 point que l'évolution de l'inflation n'intègre pas les dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap, ainsi que des dépenses exposées au titre de l'aide sociale à l'enfance.

¹²⁵ En dehors des taux d'évolution, le rapport se contente d'indiquer que la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement sur la période est un objectif.

¹²⁶ La reprise modérée prend en compte le caractère moins sensible à la croissance de l'activité économique des recettes de la collectivité dont le dynamisme repose principalement sur les DMTO et les tabacs que sur les autres recettes dont la TVA qui ne représentent qu'un quart des recettes contre près de deux tiers pour les autres régions.

¹²⁷ Les projections réalisées sont présentées à droit constant sous réserves des résultats des données définitives de l'exercice 2024.

Le ralentissement des recettes réelles de gestion serait plus marqué (- 1,3 % contre - 0,5 % projeté), et l'augmentation des dépenses serait deux fois plus rapide qu'estimée (+ 4,6 % contre 2,2 %). Ces dernières atteindraient, dès 2024, le niveau projeté pour 2026.

Fin 2024, la collectivité de Corse a fait le choix d'activer, pour la première fois, une partie des rares leviers fiscaux dont elle dispose encore. Ces nouvelles mesures devraient lui permettre de dégager un niveau de recettes supplémentaires de 10 M€ par an dès 2025.

Ces leviers seraient toutefois insuffisants pour stopper la dégradation de sa situation financière. Le niveau d'endettement et l'effet ciseaux entre dépenses en hausse et recettes en baisse mettent en péril la solvabilité de la collectivité de Corse à moyen terme.

En outre, l'érosion des ratios de solvabilité serait accentuée si la collectivité devait, à compter de 2026, couvrir le besoin de financement de l'OTC en cas de non réévaluation de la dotation de continuité territoriale ou de nouvelle aide complémentaire.

En effet, la projection financière n'intègre pas l'évolution du coût des délégations de service public (DSP) et le risque de non compensation par l'État.

Or, les dépenses relatives à la continuité territoriale ne cessent d'augmenter et dépassent, depuis 2021, la dotation de 187 M€ (DCT) perçue pour la financer. Leur coût, intégrant les dépenses relatives au fonctionnement de l'OTC et la compensation des obligations de service public imposées aux compagnies aériennes et maritimes dans le cadre des DSP, a atteint 207,36 M€ en 2021, 203,55 M€ en 2022 et 206,27 M€ en 2023. Le dépassement de la dotation a donc représenté 20,36 M€ en 2021, 16,55 M€ en 2022 et 19,27 M€ en 2023, soit 56,18 M€ en cumul sur trois ans.

Ces dépenses ont été plus que compensées par l'État par le versement d'aides exceptionnelles¹²⁸ de 73 M€ en 2022 et 2023, permettant dès lors à l'OTC de dégager un reliquat de 55 M€, devant lui permettre de couvrir, sous réserves des résultats définitifs, les obligations contractuelles de l'exercice 2024.

Avec le renouvellement des conventions des DSP maritimes et aéroportuaires, le coût de la continuité territoriale passerait, selon les estimations de la chambre, de 222 M€ en 2024 à 232 M€ en 2026.

Toutefois, sans le nouvel apport de 50 M€ voté début février dans le cadre de la loi de finances pour 2025, l'OTC n'aurait plus disposé des ressources pour assurer, en 2025, son équilibre budgétaire. À défaut d'un nouvel abondement par l'État en 2026, la collectivité de Corse devrait apporter un complément à la DCT, qui pourrait s'élever à 16 M€ en 2026 et plus de 50 M€ au-delà. Celui-ci réduirait d'autant sa capacité à investir, ou accentuerait son recours à l'emprunt à un niveau difficilement soutenable.

¹²⁸ Aide pour contribuer au financement des conventions de DSP maritimes et aériennes dans un contexte de forte inflation.

Tableau n° 19 : Évaluation du besoin de financement de l'OTC

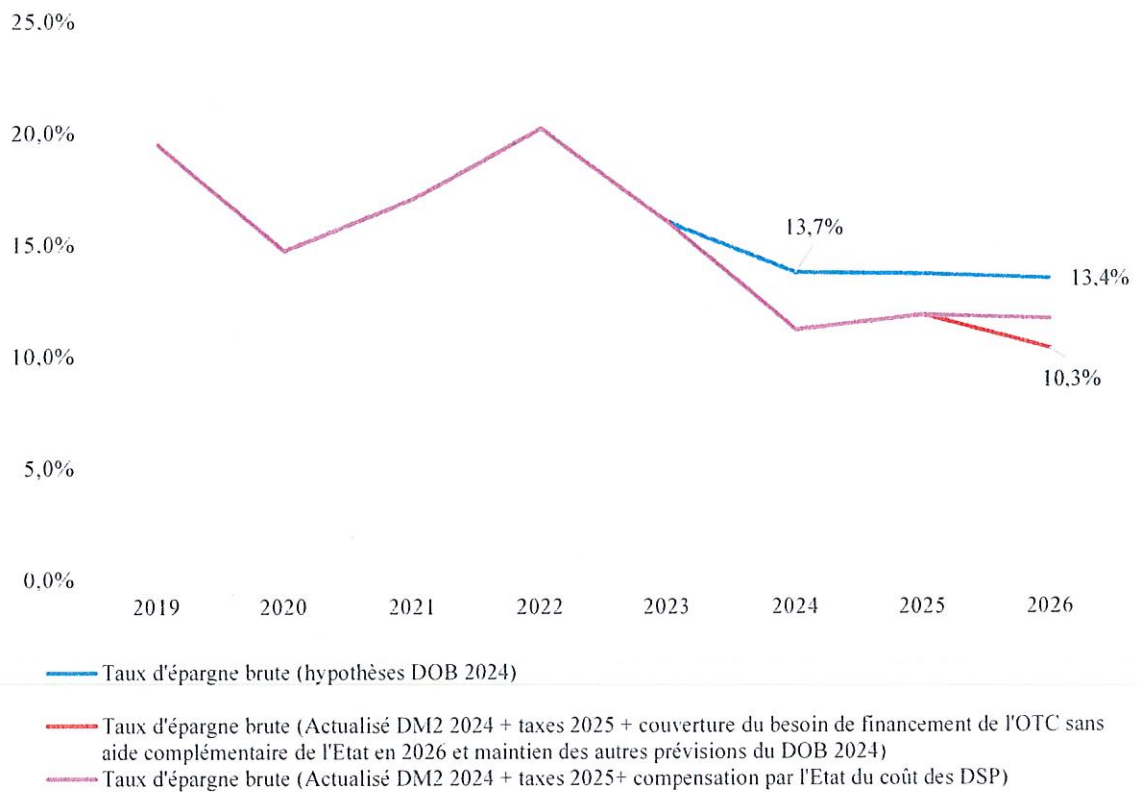
(en M€)	2024	2025	2026
Coût estimé des dépenses de l'OTC dont DSP	222	231	232
Dotation de continuité territoriale	187	187	187
Aide complémentaire LFI 2025		50	
Autres recettes réelles OTC	1	1	1
Besoin de financement	- 34	7	- 44
Résultat reporté n-1	55	21	28
Résultat cumulé de l'exercice	21	28	- 16

Source : Chambre régionale des comptes.

Dans ce contexte, sans une nouvelle aide complémentaire de l'État en 2026, et même en prenant en compte le produit des nouvelles recettes votées fin 2024 et en maintenant les autres hypothèses optimistes d'évolution, la situation financière se dégraderait davantage, dans des conditions remettant en cause la soutenabilité de sa politique d'investissement et sa solvabilité. À l'horizon 2026, le taux d'épargne brute, en forte baisse, s'établirait à 10,3 %, et la capacité de désendettement dépasserait les 10,1 ans, avec un encours de dette atteignant 1 255 M€, soit plus de 100 % des recettes de fonctionnement. Une croissance plus importante des charges de gestion que celle retenue dans la projection du débat d'orientations budgétaires 2024 accélérerait davantage la détérioration de la situation financière.

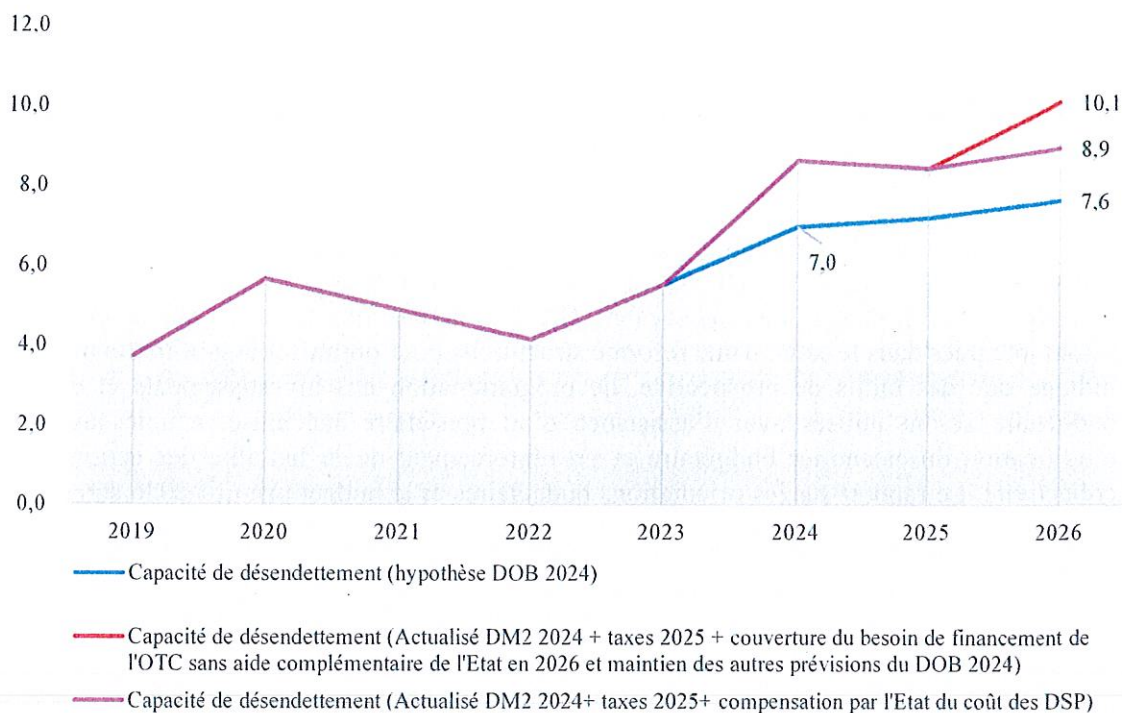
Avec la compensation intégrale par l'État du coût de la continuité territoriale, la détérioration des ratios de solvabilité serait moins importante, mais toujours proche ou au-dessus des seuils d'alerte, avec un taux d'épargne brute estimé à 11,6 % et une capacité de désendettement de 8,9 ans.

Graphique n° 14 : Projections d'évolution du taux d'épargne (en %)



Source : Chambre régionale des comptes.

Graphique n° 15 : Projections d'évolution de la capacité de désendettement (en années)



Source : Chambre régionale des comptes.

4.4 Des économies à mettre en œuvre de manière urgente

Selon la collectivité, sa situation financière est impactée par la structure même de ses ressources, dont la progression a été moindre que les autres régions, réduisant sa capacité à dégager de l'autofinancement et nécessitant un recours accru à l'emprunt. Face à ce constat, elle a décidé d'engager des démarches auprès de l'État pour obtenir la révision de sa situation.

Toutefois, les développements qui précèdent démontrent que l'évolution globale de son taux d'épargne, après retraitement des événements exceptionnels, n'a pas été moins favorable que la situation moyenne cumulée des départements et des régions.

La structuration actuelle des ressources de la collectivité de Corse ne doit donc pas occulter la nécessité de dégager des marges de manœuvres supplémentaires, à travers des actions concrètes pour réduire ses dépenses de fonctionnement, et celles de ses agences et offices. À défaut, elle devra réduire ses investissements pour limiter son endettement.

Cette action volontariste doit s'appuyer sur un exercice préalable de révision générale des dépenses. Les actions de mutualisation et de rationalisation des implantations territoriales, ou la redéfinition de certains dispositifs d'aides ou politiques constituent autant de pistes qu'il convient d'explorer dans les meilleurs délais. Elle doit également se fonder sur un pilotage plus fin de ses dépenses d'investissement, à travers un PPI révisé et actualisé.

La nouvelle organisation des services que la collectivité de Corse vient d'initier représente également une occasion pour en optimiser le fonctionnement et renforcer la maîtrise des dépenses, notamment celle de la masse salariale.

Recommandation n° 9. : Mettre en œuvre sans délai une revue générale des dépenses de la collectivité et de ses agences et offices

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse s'engage à mettre en œuvre, dès 2025, une revue générale des dépenses de la collectivité et de l'étendre aux agences et offices. Il précise que les observations du rapport seront intégrées dans le cadre d'une réforme structurelle pour optimiser la gestion financière. Il indique que des outils de prospective, de programmation des investissements et de suivi budgétaire seront utilisés avec l'assistance d'un prestataire spécialisé, couplés avec une modification du calendrier budgétaire et un renforcement de la lisibilité des actions de la collectivité. Le rapport sur les orientations budgétaires et le budget primitif 2026 seront ainsi adoptés fin 2025 et l'information financière et budgétaire de l'Assemblée de Corse sera renforcée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les perspectives financières de la collectivité de Corse, prenant en compte le budget 2024 modifié, confirme la détérioration de sa situation financière.

Cette dernière est exposée à un effet ciseaux qui pourrait altérer sa capacité à investir et plus généralement sa solvabilité, compte tenu de son niveau élevé d'endettement. La trajectoire financière est, en outre, marquée par des incertitudes sur les recettes, notamment avec le maintien, au-delà de 2025, du complément de la dotation de continuité territoriale.

La collectivité de Corse est consciente de ce risque. Fin 2024, elle a voté l'augmentation de deux des quatre taxes sur lesquelles elle dispose encore d'une marge de manœuvre, même si cette dernière est réduite. Les hausses votées permettraient de dégager 10 M€ de recettes supplémentaires sur un an. Deux leviers fiscaux n'ont toujours pas été activés, alors qu'ils permettraient de dégager 5 M€ de recettes supplémentaires sur un an.

Toutefois, à droit constant, dans un contexte économique tendu qui impacte ses recettes, la collectivité de Corse ne pourra assurer le maintien de sa capacité d'autofinancement sans exercer une très forte contrainte sur ses dépenses. Afin de renforcer son pilotage financier, la chambre l'invite à mieux encadrer la gestion pluriannuelle de ses crédits et à élaborer un plan pluriannuel d'investissement couvrant l'ensemble de ses secteurs d'intervention. Elle l'invite également à profiter de la réorganisation annoncée de ses services pour engager une révision générale de ses dépenses, ainsi que celles de ses agences et offices, afin de dégager des économies pérennes et d'assurer une meilleure maîtrise de sa masse salariale.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse s'engage à mettre en œuvre dès 2025 une revue générale des dépenses de la collectivité et de l'étendre aux agences et offices.

ANNEXES

Annexe n° 1. Fiabilité des comptes.....	88
Annexe n° 2. Les provisions	90
Annexe n° 3. Niveau de dépenses et de recettes de fonctionnement par habitant	91
Annexe n° 4. Évolution des ressources	92
Annexe n° 5. Part relative des fractions de TVA comparées aux régions et collectivités territoriales uniques.....	93
Annexe n° 6. Annexes masse salariale.....	95
Annexe n° 7. Évolution du nombre de bénéficiaires et des montants versés des principales dépenses d'aide sociale.....	97
Annexe n° 8. Répartition des dépenses d'investissements des départements et régions	98
Annexe n° 9. Activation d'une partie des leviers fiscaux pour 2025	99
Annexe n° 10. Capacité d'autofinancement brute.....	101

Annexe n° 1. Fiabilité des comptes

Tableau n° 20 : comparaison entre l'état de l'actif et l'inventaire comptable au 31 décembre 2023
(en €)

Compte	Libellé	Balance/état de l'actif	Inventaire comptable	Écart
20	Immobilisations incorporelles	2 458 815 604	2 448 827 525	- 9 988 079
203	Frais d'études, de recherche et de développement et frais d'insertion	56 526 523	31 128 421	- 25 398 102
204	Subventions d'équipement versées	2 377 158 139	2 392 940 264	15 782 125
205	Concessions et droit similaires, brevets, licences, marques.	24 544 435	24 172 332	- 372 103
208	Autres immobilisations incorporelles	586 508	586 508	-
21	Immobilisations corporelles	2 890 236 656	2 480 261 629	- 409 975 028
211	Terrains	34 853 530	20 496 752	- 14 356 779
212	Agencements et aménagements de terrains	20 612 281	14 550 739	- 6 061 541
213	Constructions	427 656 709	376 668 409	- 50 988 300
214		2 775 143	2 386 585	- 388 558
215	Installations, matériel et outillage technique	1 988 258 670	1 745 684 389	- 242 574 281
216	Collections et œuvres d'art	12 011 684	9 448 771	- 2 562 913
217		134 626 946	109 458 705	- 25 168 241
218	Autres immobilisations corporelles	269 441 693	201 567 280	- 67 874 414
23	Immobilisations en cours	1 634 657 525	1 118 444 894	- 516 212 631
231	Immobilisations corporelles en cours	1 396 772 639	895 924 884	- 500 847 755
232	Immobilisations incorporelles en cours	237 484 886	222 488 456	- 14 996 430
238	Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles	400 000	31 555	- 368 445
24	Immobilisations, concédées, affermées ou mises à disposition	9 189 068	-	- 9 189 068
241	Mises en concession ou en affermage	718 941		- 718 941
242	Mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences	6 701 628		- 6 701 628
248		1 768 498		- 1 768 498
26	Participations et créances rattachées à des participations	81 728 874	72 524 783	-
261	Titres de participation	44 378 507	39 640 356	- 4 738 151
266		37 350 367	32 884 427	- 4 465 940
27	Autres immobilisations financières	54 183 353	65 081 150	10 897 797
271	Titres immobilisés (droit de propriété)	301 518	-	- 301 518
272	Titres immobilisés (droit de créance)	0	-	- 0
274	Prêts	43 735 629	60 563 436	16 827 808
275	Dépôts et cautionnements versés	4 476 480	1 217 714	- 3 258 766
276	Autres créances immobilisées	5 669 727	3 300 000	- 2 369 727
0	Sans imputation		92 436 777	92 436 777
Total		7 128 811 081	6 277 576 758	- 851 234 323

Source : Chambre régionale des comptes à partir de la balance des comptes et de l'état de l'inventaire comptable de la collectivité.

Tableau n° 21 : Matériels ferroviaires intégrés à l'actif n'ayant pas fait l'objet d'une affectation¹²⁹

En M€		2019		2023	
		Balance d'entrée Débit	Balance d'entrée Crédit	Balance de sortie Débit	Balance de sortie Crédit
21571	Matériel ferroviaire	3,28	0,00	3,28	
21821	Matériel de transport ferroviaire	54,34	0,00	54,48	
281571	Matériel ferroviaire	0,00	3,28		3,28
281821	Matériel de transport ferroviaire	0,00	14,06		25,07

Source : Balance générale du compte de gestion et du compte financier unique.

Tableau n° 22 : Détails des comptes d'immobilisation en cours n'ayant fait l'objet d'aucune intégration aux comptes d'immobilisation définitives (en M€)

Compte	Libellé	2019	2020	2021	2022	2023
2312	Agencements et aménagements de terrains	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00
2313	Constructions	0,00	0,00	0,00	0,00	2,94
2314	Constructions sur sol d'autrui			0,00	0,00	0,00
2316	Restauration des biens historiques et culturels	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2317	Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2318	Autres immobilisations corporelles	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
232	Immobilisations incorporelles en cours	0,00				
2328	Autres immobilisations incorporelles		0,00	0,00	0,00	0,00
238	Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Compte	Libellé	2019	2020	2021	2022	2023
2312	Agencements et aménagements de terrains	16,34	16,35	16,62	16,82	17,00
2313	Constructions	253,46	261,39	278,53	291,53	301,42
2314	Constructions sur sol d'autrui			0,02	0,02	0,02
2316	Restauration des biens historiques et culturels	0,52	0,52	0,55	0,56	1,04
2317	Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition	3,26	3,26	4,08	4,08	4,08
2318	Autres immobilisations corporelles	5,61	6,44	7,17	7,28	7,43
232	Immobilisations incorporelles en cours	14,33				
2328	Autres immobilisations incorporelles		14,33	14,33	14,33	14,33
238	Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
Total général		293,92	302,68	321,70	335,02	345,72

Source : Chambre régionale des comptes à partir de la balance des comptes.

¹²⁹ La collectivité de Corse est compétente dans le domaine ferroviaire, en substitution de l'État, en application de l'article L 4424-17 du code général des collectivités territoriales. L'exploitation du réseau ferré a été confiée par convention de concession de service public à la SAEML Chemins de fer de la Corse pour une durée de 10 ans jusqu'au 31 décembre 2021, DSP prolongée de deux années, portant ainsi le terme au 31 décembre 2023. En 2024, l'exploitation du service public a été reprise en régie avec la création de l'établissement public industriel et commercial des chemins de fer de Corse.

Annexe n° 2. Les provisions

➤ Risque de dépréciation de créances à l'encontre des débiteurs publics

Exemple de créances à l'encontre des débiteurs publics qui présente des difficultés de recouvrement

- Créance à l'encontre de la commune de Borgo

Cette créance est relative à un titre de recette émis en 2015¹³⁰ et correspond à la participation financière de la commune de Borgo à un programme de travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité territoriale de Corse pour l'aménagement de la route territoriale 205 qui traverse la commune. Elle correspondrait à la réévaluation du programme de travaux et de la participation de la commune résultant d'une délibération du 20 décembre 2012¹³¹. Les travaux ont été achevés en 2015. En l'absence de l'encaissement du titre de recettes émis par la collectivité territoriale de Corse à l'encontre de la commune de Borgo, le comptable de la paierie de Corse a demandé au représentant de l'État d'engager la procédure de mandatement d'office définie à l'article L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales.

Dans son avis du 25 juillet 2022, la chambre, saisi par le préfet sur le fondement de l'article L. 1612 15 du code général des collectivités territoriales au motif que cette dépense obligatoire n'avait pas été inscrite au budget de la commune, a rejeté le caractère obligatoire de la dépense. La chambre a considéré qu'en l'absence de délibération du conseil municipal se prononçant sur la réévaluation des travaux cofinancés, telle que décidée par l'Assemblée de Corse en 2012 et en l'absence de convention de mandat prévue par l'article L. 2422-7 du code de la commande publique¹³² la créance ne pouvait être considérée comme liquide et donc ne revêtait pas le caractère obligatoire pour la commune de Borgo.

En dépit de la délibération du conseil municipal de Borgo en date du 27 juin 2022, autorisant l'ouverture des crédits pour solder cette dette, le comptable public a rejeté le mandat en raison du défaut de pièce justificative lié à l'absence d'une convention signée.

Sans la signature d'un protocole transactionnel, cette créance ne pourra être recouvrée et imposera l'annulation du titre émis.

- Créances à l'encontre de la préfecture de Corse, autorité de gestion des crédits de la commission des communautés européennes

Ces créances sont relatives à 8 titres émis en 2018, dans le cadre de la subvention globale FEDER 2007-2013, à l'encontre de la commission des communautés européennes pour un montant total de 4,31 M€ pour laquelle la préfecture était autorité de gestion. Un encaissement est intervenu en janvier 2021 à hauteur de 3,48 M€, représentant 80 % de la subvention globale. Depuis cette date, les diligences engagées par le payeur de Corse n'ont pas permis d'obtenir le versement du solde de 0,86 M€.

¹³⁰ Titre de recettes n°2087/2015 du 31 décembre 2015 d'un montant de 1 819 947,93 €.

¹³¹ Le montant global était initialement arrêté à 5 186 942 € hors taxe (HT) avec la participation de la commune est fixée à 1 561 247,94 € HT. La délibération de l'Assemblée de Corse de 2012 réévalue le projet à 10 279 212,40 € HT avec une contribution totale de la commune de Borgo fixée à 3 745 497,30 € HT.

¹³² Article 3 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, alors en vigueur.

Annexe n° 3. Niveau de dépenses et de recettes de fonctionnement par habitant

Tableau n° 23 : Moyenne des recettes de fonctionnement par habitant

en €	2019	2020	2021	2022	2023
par département (hors métropoles et Paris)	1 062	1 067	1 131	1 175	1 171
par région (hors Ile de France)	464	421	446	469	480
= Somme département + région	1 526	1 488	1 577	1 644	1 651
par collectivité territoriale unique (Corse, Guyane et Martinique)	2 432	2 336	2 497	2 659	2 747
Collectivité de Corse (total des recettes de fonctionnement) (A)	3 272	3 139	3 282	3 565	3 527

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFPL).

	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre d'habitant pour la Corse :	335 995	340 233	343 726	345 638	348 760
Produits spécifiques à la Corse (en milliers d'euros)	404 420	390 276	401 896	440 376	436 893
Produits de la fiscalité spécifique de la CdC	217 421	203 277	214 897	253 376	249 894
Dotation de continuité territoriale	186 999	186 999	186 999	186 999	186 999
Produits spécifiques à la Corse (en € par habitant) (B)	1 204	1 147	1 169	1 274	1 253
Produits de la fiscalité spécifique de la CdC	647	597	625	733	717
Dotation de continuité territoriale	557	550	544	541	536
Collectivité de Corse (hors produits spécifiques à la Corse) (A - B)	2 068	1 992	2 113	2 291	2 274

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données de l'OFGPL et comptes de gestion de la collectivité.

Tableau n° 24 : Moyenne des dépenses de fonctionnement par habitant

en €	2019	2020	2021	2022	2023
par département (hors métropoles et Paris)	907	923	939	974	1 033
par région (hors Ile de France)	361	347	358	362	381
= Somme département + région	1 268	1 270	1 297	1 336	1 414
par collectivité territoriale unique (Corse, Guyane et Martinique)	2 061	2 167	2 166	2 322	2 364
Collectivité de Corse	2 617	2 723	2 721	3 156	2 976

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

Annexe n° 4. Évolution des ressources

Tableau n° 25 : Évolution des ressources fiscales propres

en milliers d'€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	101 969	106 472	15 764	15 366	1 774	- 63,68 %
Impôts et taxes liés aux activités de services (nets des versements)	56 192	59 444	61 783	65 232	70 191	5,72 %
Impôts et taxes liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles (yc. TICPE)	73 819	73 453	74 191	75 276	75 062	0,42 %
Taxes liées aux transports, véhicules et aux droits de stationnement (nettes des versements)	12 785	9 876	11 906	10 350	9 994	- 5,97 %
Taxes liées à l'urbanisation et l'environnement (nettes des versements)	4 834	4 163	5 422	6 922	6 054	5,79 %
Publicité foncière et droits d'enregistrement (dont droits de mutation à titre onéreux, DMT) (nettes des versements)	78 007	73 017	99 114	109 107	95 262	5,12 %
Autres taxes (dont taxes liées à l'apprentissage et formation professionnelle)	19 577	9 531	8 063	7 720	6 951	- 22,81 %
Fiscalité spécifique des collectivités d'Ile de France de Corse et d'Outre-mer	217 421	203 277	214 897	253 376	249 894	3,54 %
Fraction de la TVA	115 300	108 136	215 768	236 180	255 584	22,02 %
Total des ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	679 903	647 369	706 908	779 529	770 765	3,19 %

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion de la collectivité de Corse.

Tableau n° 26 : Droits de mutation à titre onéreux perçus

en millions d'euros	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 / 2023	Évolution 2019 / 2022	Évolution 2022 / 2023
Montant perçu par la moyenne des départements	120	118	151	154	120	0,2 %	28,3 %	- 21,9 %
Montant perçu par la collectivité de Corse	78	73	99	109	95	22,1 %	39,9 %	- 12,7 %
Montant perçu par le département des Alpes Maritimes	527	478	616	690	550	4,3 %	30,8 %	- 20,3 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Annexe n° 5. Part relative des fractions de TVA comparées aux régions et collectivités territoriales uniques

Pour établir une comparaison, le périmètre financier de la collectivité de Corse doit être ramené à celui d'une région de droit commun. La méthode adoptée ici consiste à retrancher des recettes de la collectivité les ressources fiscales et dotations spécifiques à la Corse et celles héritées des départements. Ces montants sont ensuite rapportés avec les fractions de TVA perçues par la collectivité de Corse, diminuées du produit de la fraction de TVA dont ne bénéficient pas les régions de droit commun (cf. calcul *infra*).

Après retraitements, l'écart est réduit mais demeure significatif :

	2021	2022	2023
Part des fractions de TVA dans les recettes fiscales :			
- Collectivité de Corse (avant retraitements)	29,7%	29,6%	32,3%
- Collectivité de Corse (après retraitements) (a)	46,7%	48,7%	48,4%
- Régions et CTU (b)	64,7%	66,4%	66,8%
<i>écart après retraitement (b-a) :</i>	<i>18,0%</i>	<i>17,7%</i>	<i>18,3%</i>
Part des fractions de TVA dans les produits de gestion :			
- Collectivité de Corse (avant retraitements)	19,3%	19,3%	20,9%
- Collectivité de Corse (après retraitements) (a)	39,3%	38,3%	38,3%
- Régions et CTU (b)	51,7%	53,8%	54,0%
<i>écart après retraitement (b-a) :</i>	<i>12,4%</i>	<i>15,5%</i>	<i>15,7%</i>

Source : DGCL, données DGFIP : comptes des régions et collectivités territoriales uniques.

Éléments pris en compte dans le calcul :

TVA de la collectivité de Corse retraitée des fractions des départements

en millions d'euros	2019	2020	2021	2022	2023
Fractions de TVA (nettes des reversements)	115	108	216	236	256
- Fraction compensatoire de la TFPB (départements)			- 58	- 63	- 64
- Fraction compensatoire de la CVAE des départements					- 17
Fraction TVA retraitée région			158	173	175

Part relative dans les produits de gestion

en millions d'euros	2021	2022	2023
Produits de gestion de la collectivité de Corse (CdC)	1 120	1 224	1 222
- Produits de fonctionnement spécifique à la Corse	- 402	- 440	- 437
Produits de la fiscalité spécifique de la CdC	215	253	250
Dotation de continuité territoriale	187	187	187
- Produits de fonctionnement des départements	- 316	- 332	- 329
DMTO et taxes de publicité foncière	99	109	95
Taxe d'aménagement - part départementale	6	8	7
Taxe sur les conventions d'assurance	61	65	69
Fonds national de péréquation des D.M.T.O.	6	7	8
Dotations des départements (forfaitaire, fonctionnement, compensation)	107	107	107
DGD des départements	7	7	7
Dotations dispositifs sociaux (APA, PCH, MDCH)	28	29	35
= Produits de gestion CdC retraités (A)	402	452	456
Fraction de la TVA (nettes des reversements)	216	236	256
- Fraction compensatoire de la TFPB	58	63	64
- Fraction compensatoire de la CVAE des départements			17
Fraction TVA retraitée (B)	158	173	175
Part des fractions de TVA sur les produits de gestion (B/A)	39,3 %	38,3 %	38,3 %
Pour comparaison : taux régions et CTU	51,7 %	53,8 %	54,0 %

Part relative dans les recettes fiscales

en millions d'euros	2021	2022	2023
Recettes fiscales de la collectivité de Corse (CdC)	727	797	790
- Produits de la fiscalité spécifique CdC	- 215	- 253	- 250
- Produits de fonctionnement des départements	- 173	- 189	- 180
DMTO et taxes de publicité foncière	99	109	95
Taxe d'aménagement - part départementale	6	8	7
Taxe sur les conventions d'assurance	61	65	69
Fonds national de péréquation des D.M.T.O.	6	7	8
= Recettes fiscales CdC retraitées	339	355	361
Part des fractions de TVA sur les recettes fiscales	46,7 %	48,7 %	48,4 %
Pour comparaison : taux régions et CTU	64,7 %	66,4 %	66,8 %

Source : comptes de gestion (collectivité de Corse) ; DGCL, données DGFIP (comptes des régions et collectivités territoriales uniques, y compris collectivités territoriales uniques (CTU) de Martinique et Guyane et de Corse).

Annexe n° 6. Annexes masse salariale

Tableau n° 27 : Déterminants de l'augmentation des dépenses de personnel

Les éléments suivants ne sont pas basés sur les réponses fournies par la collectivité à l'occasion du contrôle, du fait d'incohérences avec les données des comptes administratifs. Les observations s'appuient sur les commentaires des rapports de présentation de chacun des comptes administratifs sur la période considérée.

en million d'euros	2020	2021	2022	2023	Total
Masse salariale : évolution par rapport à n-1	10,6	8,1	6,6	10,1	35,4
dont :					
Facteurs exogènes	0,0	0,0	2,8	8,3	11,0
dont revalorisation du point d'indice			2,8	4,6	
dont prime dite "Ségur"				2,2	
dont régularisation de paramétrage URSSAF				0,1	
dont garantie pouvoir d'achat et revalorisation des grilles				0,4	
dont autres partiellement exogènes (mutuelle, tickets restaurant, revalorisation assistants familiaux)				1,0	
Facteurs "naturels" : structure des effectifs et au glissement vieillesse technicité (GVT)	- 1,1	2,3	2,7	1,7	5,6
Facteurs internes	11,5	0,4	1,1	0,0	12,9
dont prime inflation			0,1		
dont nouveau règlement NBI			0,5		
dont conditions d'attribution du RIFSEEP			0,2		
dont rappel médailles du travail			0,3		
dont harmonisation rémunération assistants familiaux		0,4			
dont conséquences de la fusion	6,0				
dont politique de recrutements	4,4				
dont avancement et promotion	0,7				
dont mesures liées au compte épargne temps	0,3				
dont rupture conventionnelle et indemnités de licenciement	0,1				
Mesures liées à la crise sanitaire		5,2			5,2

Source : Chambre régionale des comptes d'après les rapports de présentation des comptes administratifs de la collectivité de Corse 2020, 2021, 2022 et 2023.

Tableau n° 28 : Dépenses de personnel des agences et offices de la collectivité de Corse

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. simple	Écart 2019/2023
Collectivité de Corse	210,62	221,28	229,35	235,8	246,08	16,8 %	35,46
OTC	1,18	1,29	1,33	1,48	1,58	33,9 %	0,4
ATC	4,21	4,13	4,21	4,04	4,41	4,8 %	0,2
ADEC	4,06	4,27	4,26	4,39	4,65	14,5 %	0,59
AUE	3,61	3,83	4,22	4,41	4,96	37,4 %	1,35
OFC	0,44	0,55	0,63	0,61	0,61	38,6 %	0,17
OEC	11,08	11,72	11,7	11,36	11,94	7,8 %	0,86
ODARC	7,55	8,21	8,85	9,7	10,57	40,0 %	3,02
OEHC	12,48	12,93	13	13,62	15,68	25,6 %	3,2
Total	255,24	268,22	277,56	285,42	300,48	17,7 %	45,24
<i>Dont agences et offices</i>	<i>44,62</i>	<i>46,94</i>	<i>48,2</i>	<i>49,62</i>	<i>54,4</i>	<i>21,9 %</i>	<i>9,78</i>
<i>Part relative agences et offices</i>	<i>17,50 %</i>	<i>17,50 %</i>	<i>17,40 %</i>	<i>17,40 %</i>	<i>18,10 %</i>	<i>3,4 %</i>	

Source : Chambre régionale des comptes à partir du logiciel ANAFI et des comptes de gestion.

Tableau n° 29 : Frais de personnel : moyenne des montants par habitant

en € par habitant	2019	2020	2021	2022	2023
par département (hors métropoles et Paris)	207	210	216	227	243
par région (hors Ile de France)	72	73	76	78	81
= Somme département + région	279	283	292	305	324
par collectivité territoriale unique (Corse, Guyane et Martinique)	573	597	619	636	669
Collectivité de Corse	627	650	667	682	706

Source : d'après les données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales

Annexe n° 7. Évolution du nombre de bénéficiaires et des montants versés des principales dépenses d'aide sociale

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 / 2023
Bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie						
<i>Nombre de bénéficiaires APA au 31/12</i>	10 657	10 908	11 307	11 487	11 558	8 %
<i>Nombre de bénéficiaires APA (moyenne annuelle)</i>	10 439	10 866	11 171	11 528	11 572	11 %
<i>Dont à domicile</i>	8 651	9 036	9 318	9 658	9 650	12 %
<i>Dont en établissement</i>	1 788	1 830	1 853	1 871	1 923	8 %
<i>Charges APA CdC (€) (compte 65114)</i>	52 038 460	56 387 124	59 345 469	60 699 460	61 103 521	17 %
<i>Montant moyen APA / bénéficiaire</i>	415	432	443	439	440	6 %
Bénéficiaires personnes handicapées						
<i>Nombre bénéficiaires PCH au 31/12 + allocation de compensation tierce personne</i>	3 655	3 920	4 080	4 266	4 472	22 %
<i>Nombre bénéficiaires PCH (moyenne annuelle + allocation de compensation tierce personne)</i>	3 242	3 846	4 034	4 211	4 385	35 %
<i>Charges allocation handicapé CdC (€) (compte 65112)</i>	25 515 473	26 819 248	29 588 210	31 907 074	34 334 889	35 %
<i>Montant moyen PCH / bénéficiaire</i>	656	581	611	631	653	- 1 %
Bénéficiaires du RSA/RMI						
<i>Nombre de bénéficiaires au 31/12</i>	6 130	7 000	6 200	6 208	5 705	- 7 %
<i>Nombre de bénéficiaires my annuelle</i>	5 928	6 690	6 436	6 037	5 746	- 3 %
<i>Charges RSA (socle et majoré) CdC (€) (compte 6517)</i>	35 903 051	38 893 325	40 326 699	37 281 569	36 672 677	2 %
<i>Montant moyen RSA / bénéficiaire</i>	505	484	522	515	532	5 %

Source : Collectivité de Corse. Dépenses hors charges de personnel et de gestion courante, hors dotation de compensation pour l'amélioration de la qualité du service rendu (APA).

Annexe n° 8. Répartition des dépenses d'investissements des départements et régions

en € par habitant	2019	2020	2021	2022	2023
Départements	150	151	165	177	182
Dépenses d'équipement	111	113	126	136	139
Subventions d'équipement versées	38	38	39	41	42
Régions	197	200	211	211	235
Dépenses d'équipement	79	71	83	83	103
Subventions d'équipement versées	117	129	128	128	131
Cumul département et région	346	352	376	388	416
Dépenses d'équipement	191	184	208	219	243
Subventions d'équipement versées	156	167	167	170	174
Collectivité de Corse	796	733	881	922	1 006
Dépenses d'équipement	418	359	444	479	518
Subventions d'équipement versées	378	375	437	443	488

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
Départements (en M€)	12 122	12 184	12 913	13 929	14 393
Dépenses d'équipement (en M€)	7 884	7 841	8 653	9 500	9 864
Subventions d'équipement versées (en M€)	4 238	4 343	4 259	4 430	4 529
Régions (en M€)	10 520	11 804	12 520	12 500	13 128
Dépenses d'équipement (en M€)	3 383	3 241	3 892	3 900	4 108
Subventions d'équipement versées (en M€)	7 137	8 563	8 629	8 601	9 020
Cumul départements et régions (en M€)	22 642	23 988	25 433	26 430	27 521
Dépenses d'équipement (en M€)	11 266	11 082	12 545	13 399	13 972
Subventions d'équipement versées (en M€)	11 375	12 906	12 888	13 031	13 550
Collectivité de Corse (en M€)	267	249	303	319	351
Dépenses d'équipement (en M€)	140	122	153	166	181
Subventions d'équipement versées (en M€)	127	127	150	153	170

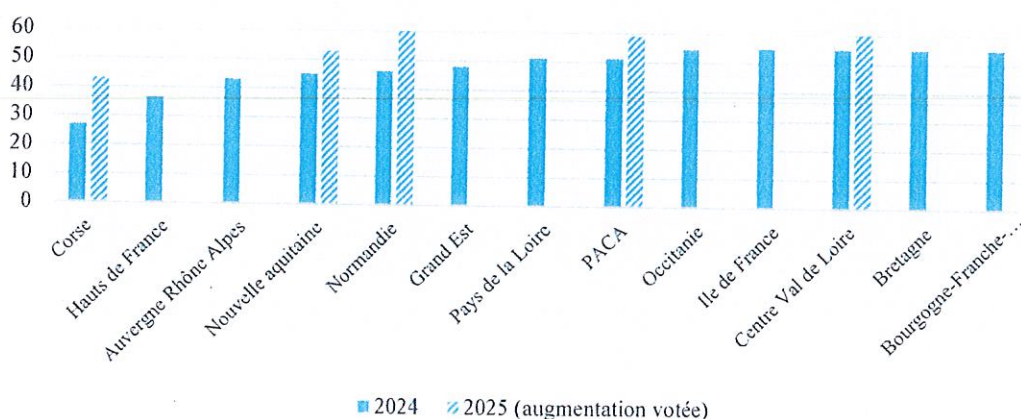
Source : Chambre régionale des comptes d'après les données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Annexe n° 9. Activation d'une partie des leviers fiscaux pour 2025

La collectivité de Corse dispose d'une marge d'action sur quatre taxes. Il s'agit de la taxe sur les certificats immatriculations, de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (dite TICPE « Grenelle »), de la taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime et de la taxe sur les engins maritimes de plaisance. Par délibération du 24 octobre 2024, la collectivité de Corse a décidé d'actionner deux leviers.

Elle a augmenté le tarif de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation applicable en 2025 et mis fin aux exonérations existantes. Le cheval fiscal qui était de 27 € est passé à 43 €. Au 1^{er} janvier 2025, le plafond national est désormais de 65 €. Le produit attendu de cette augmentation est estimé à 18,63 M€ en 2025, soit une hausse de + 8,93 M€ par rapport au prévisionnel 2024. Le tarif applicable en Corse reste, à l'issue de cette augmentation, en deçà de celui pratiqué dans la plupart des régions métropolitaines. Selon les estimations de la chambre, un alignement au tarif plafond aurait porté le produit attendu à 26 M€, soit environ 8 M€ supplémentaire par rapport au nouveau tarif voté.

Tableau n° 30 : Tarifs de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation (en euros)



Source : Service-public.fr et délibération du 24 octobre 2024 de l'Assemblée de Corse.

Concernant la taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel, la collectivité de Corse a révisé les réductions accordées aux engins stationnés ou enregistrés dans un port corse. Cette taxe concerne certains navires et engins maritimes en fonction de leur taille et de leur puissance. Le taux fixé par la collectivité doit être compris dans des plafonds établis par le code des douanes, qui encadre le pourcentage de réduction susceptible d'être appliqué par la collectivité entre 10 et 50 %. En 2025, ces dernières passent de 30 % à 10 % par rapport au tarif national. Elle estime le produit attendu de cette mesure est estimé à 1,09 M€ pour 2025.

Au total, le produit supplémentaire attendu de ces deux leviers serait ainsi d'environ 10 M€.

Concernant les deux autres leviers mobilisables, à savoir, la taxe sur les passagers de transport public aérien et maritime et la modulation de la TICPE – dite « Grenelle », le montant cumulé représenterait un total de 4,7 M€ supplémentaires sur un an.

Libellé	en M€
TICPE "Grenelle"	3,20
Taxe sur les immatriculations	8,93
Engins maritimes de plaisance	1,09
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime	1,50
Total	14,72

Source : Chambre régionale des comptes d'après les estimations de la collectivité de Corse pour l'année 2025.

Annexe n° 10. Capacité d'autofinancement brute

En M€	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne	Variation simple
Ressources fiscales propres	679,90	647,37	706,91	779,53	770,77	3,2 %	13,4 %
+ Fiscalité reversée	22,90	27,89	20,17	17,60	19,51	- 3,9 %	- 14,8 %
= Fiscalité totale (nette)	702,81	675,26	727,08	797,13	790,27	3,0 %	12,4 %
+ Ressources d'exploitation	28,19	25,38	27,15	14,96	16,19	- 12,9 %	- 42,6 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	360,05	358,24	365,63	411,84	415,42	3,6 %	15,4 %
= Produits de gestion (A)	1091,04	1058,88	1119,86	1223,93	1221,88	2,9 %	12,0 %
Charges à caractère général	68,08	74,94	81,58	83,73	88,76	6,9 %	30,4 %
+ Charges de personnel	210,62	221,28	229,35	235,80	246,08	4,0 %	16,8 %
+ Aides directes à la personne	122,11	128,04	135,38	143,45	142,21	3,9 %	16,5 %
+ Aides indirectes à la personne	45,83	48,91	46,84	44,00	47,51	0,9 %	3,7 %
+ Subventions de fonctionnement	67,80	72,33	70,42	70,04	75,17	2,6 %	10,9 %
+ Autres charges de gestion	342,17	345,46	348,95	492,71	412,13	4,8 %	20,4 %
= Charges de gestion (B)	856,61	890,96	912,52	1069,74	1011,86	4,3 %	18,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	234,44	167,92	207,34	154,19	210,02	- 2,7 %	- 10,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>21,5 %</i>	<i>15,9 %</i>	<i>18,5 %</i>	<i>12,6 %</i>	<i>17,2 %</i>		
+/- Résultat financier (y compris IRA)	- 14,44	- 74,44	- 25,94	- 19,64	- 17,65	5,1 %	22,2 %
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	<i>8,00</i>	<i>8,00</i>	<i>8,00</i>	<i>8,00</i>	<i>8,00</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	- 0,02	- 0,04	- 0,02	0,00	0,00	-55,8 %	-96,2 %
+ Autres produits et charges excep. Réels (jusqu'en 2017 inclus), Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs (à compter de 2018)	- 0,22	- 0,50	- 1,08	0,04	- 0,10	- 17,6 %	- 53,9 %
= CAF brute	219,76	92,94	180,29	134,60	192,27	- 3,3 %	- 12,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,1 %</i>	<i>8,8 %</i>	<i>16,1 %</i>	<i>11,0 %</i>			

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

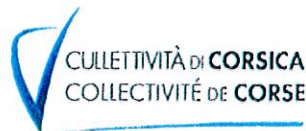
RÉPONSE DE M. GILLES SIMEONI

ORDONNATEUR

U PRESIDENTE DI U
CUNSIGLIU ESECUTIVU DI CORSICA

LE PRESIDENT DU
CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

GS/JBC/MHD/25.75



Bastia le 7 mai 2025,

Ughjettu / Objet : Réponse Collectivité de Corse – Notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Collectivité de Corse

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 3 avril 2025, reçu le 7 avril 2025, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Collectivité depuis 2019 jusqu'à la période la plus récente.

C'est donc dans ce cadre et dans le respect de la procédure contradictoire que je souhaite porter à votre connaissance les éléments ci-après, complémentaires de ceux formulés dans le cadre des observations provisoires.

Ces éléments s'organisent autour de deux parties principales :

- La première consacrée aux principales caractéristiques de la Corse, du fait de son histoire, notamment institutionnelle, de sa géographie (insularité) et de la structure de son économie, ces éléments ayant une influence importante sur les politiques publiques mises en œuvre par les acteurs institutionnels, et notamment la Collectivité de Corse (I) ;
- La deuxième plus directement consacrée aux réponses à apporter aux recommandations formulées par la Chambre régionale des comptes dans le cadre du présent contrôle (II) ;

I - Les principales caractéristiques de la Corse

A – Principales caractéristiques de la Corse au plan économique et social

La Chambre régionale des comptes a tenu, en introduction de son rapport, à faire un focus sur la présentation de la Collectivité de Corse et son environnement, en évoquant notamment les caractéristiques démographiques et sociales, la structure de l'économie et les aspects institutionnels.

Monsieur Philippe SIRE
Président de la Chambre régionale des comptes de Corse
Quartier de l'Annonciade
CS 60305
20297 Bastia cedex

ENREGISTRE LE

09 MAI 2025 /43

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES CORSE
ENREGISTRE LE

09 MAI 2025 /52

GREFFE

Cette mise en perspective est importante car elle permet d'avoir à l'esprit un certain nombre de contraintes qui pèsent fortement sur toutes les politiques publiques.

Il semble néanmoins opportun de compléter le rappel effectué par la Chambre avec les éléments suivants :

- Le caractère d'île-montagne (double contrainte reconnue par la loi) d'une superficie de 8.680 km² : cette caractéristique contraint fortement sa desserte externe comme les déplacements intérieurs : le réseau ferroviaire ne dessert plus le tronçon Casamozza-Porti Vechju depuis la fin de la seconde guerre mondiale et le réseau routier (5000 kms) souffre historiquement d'un délabrement non entièrement compensé par les programmes financiers successifs ;
- La prédominance d'une économie présentielle (au détriment d'une économie plus productive) caractérisée par le rôle majeur joué par le tourisme et le secteur public dans la création de richesses ;
- Une dépendance à l'égard de l'extérieur, tant pour les biens que pour les services, avec une balance commerciale fortement déficitaire ;
- Les surcoûts liés à l'insularité et aux défaillances de marché, qui rendent impérieuse la nécessité de porter l'effort sur une économie de production, en soutenant notamment les filières clefs et émergentes avec un potentiel important ;
- La présence de situations monopolistiques et/ou oligopolistiques suscitées ou confortées par l'insularité et ce y compris dans des secteurs stratégiques (grande distribution, transport, carburant, déchets).
- La Corse se distingue du reste de la France par sa dépendance forte aux flux touristiques, une étude de l'INSEE parue en décembre 2021 estimant que la consommation touristique représenterait 36% du PIB insulaire, contre 7,4 % en France.

Cette configuration productive contribue à atrophier les activités industrielles (7% de la valeur ajoutée) ainsi que l'agriculture, la sylviculture et la pêche (2% de la valeur ajoutée), en dépit du potentiel direct et indirect de richesse que représente l'enjeu de l'émergence d'une agriculture de production.

La balance commerciale de la Corse est extrêmement déficitaire, déficit qui est loin d'être entièrement comblé par l'activité touristique. L'insularité pèse sur les performances économiques de la Corse en renchérissant les coûts de transport et en limitant, pour les entreprises, les économies d'échelle et les possibilités de croissance sur un marché réduit de 350 000 consommateurs.

L'île est ainsi engagée dans une **croissance appauvrissante**, fortement dépendante de l'extérieur, génératrice de déséquilibres, d'inégalités sociales et territoriales, et de dégradation des ressources environnementales.

L'enjeu est donc de passer de ce modèle à un modèle de développement durable équilibré, adossé à une économie de production, créateur de richesses, valorisant les atouts environnementaux et la biodiversité de l'île, et les redistribuant dans une logique d'équité sociale et territoriale.

La démographie est poussée par un très fort solde migratoire (le plus important de France métropolitaine), avec plus de 5000 nouveaux arrivants chaque année, qui compense très largement un solde naturel depuis longtemps négatif. Cette situation engendre de multiples problématiques politiques, sociales, et sociétales, et contribue à l'aggravation des déséquilibres territoriaux, déjà

conséquents malgré la politique volontariste menée par la Collectivité de Corse en faveur de la ruralité et de la montagne.

Il est donc indispensable d'intégrer cette augmentation de la population dans l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre, à isopérimètre en matière d'effectifs, alors que les besoins quantitatifs et qualitatifs s'accroissent et que les ressources budgétaires sont frappées d'un effet ciseau.

La Corse est la 1ère région en matière de précarité, comme le réaffirme le « Panorama de la pauvreté en Corse : une diversité de situations individuelles et territoriales » publié par l'INSEE en octobre 2023.

C'est également la région où les prix sont les plus élevés (Insee Flash Corse n° 81 • Juillet 2023) et marquée par des inégalités en matière d'accès aux soins.

La Corse cumule également certaines contraintes et enjeux spécifiques : une population vieillissante avec souvent des problématiques de maladies chroniques et une saisonnalité qui complique la prise en charge des patients. La démographie médicale est déclinante (10% de la population se situe à plus de 20 mn du médecin le plus proche contre 0.4% au niveau national).

Les résidents corses effectuent chaque année plus de 75.000 déplacements pour raison médicale (données OTC sur la base des remboursements CPAM), ceci notamment du fait de la faiblesse des infrastructures médicales et hospitalières dans l'île (la Corse est le seul territoire français à ne pas disposer de CHU. Le système de santé en Corse doit faire l'objet d'une refonte globale basée sur un modèle innovant et adapté aux difficultés structurelles et aux spécificités du territoire).

Cette situation a un fort impact y compris sur le dimensionnement du service public des transports principalement aériens et donc sur le montant de la dotation de continuité territoriale, ce qui représente 20% des soins réalisés sur le continent pour un coût de trente millions d'euros selon les données de l'assurance maladie.

Dans le domaine de sa desserte externe et interne, comme au plan général, la Corse est donc confrontée à une situation de surcontrainte : sa géographie et son histoire ont engendré des difficultés spécifiques et des inégalités structurelles qui ont plus que jamais un impact lourd sur la mobilité, les prix, les conditions de vie et les grands équilibres économiques et sociaux.

Les prix de l'immobilier, poussés par une forte demande de résidences secondaires (la Corse est la région qui en compte le plus grand nombre en part relative), connaissent une inflation constante et exponentielle, désormais dans toutes les régions de l'île.

Cette situation pénalise le plus grand nombre, et plus lourdement encore les primo-accédants et les citoyens et familles de condition modeste, d'autant que la Corse est aussi la région qui compte le plus faible taux de logements HLM par nombre d'habitants.

L'extension urbaine et périurbaine entraîne une pression forte sur les terres agricoles, tandis que les maisons de l'intérieur sont désormais cédées au prix d'un marché dopé par une demande extérieure toujours plus importante.

Les moyens législatifs et réglementaires de dissuasion, de régulation, et de rééquilibrage apparaissent finalement très limités pour faire face à l'ensemble de ces processus, par de nombreux aspects destructurants.

L'importance de cette bulle financière est à mettre en perspective avec une structure des revenus et du patrimoine très inégalitaire et des écarts qui continuent de se creuser, en Corse.

Pour faire face à cette situation et inverser le cours des choses, la Collectivité de Corse s'est efforcée de faire des choix politiques forts et cohérents, avec des moyens juridiques et budgétaires limités.

L'analyse développée par la Chambre des Comptes aurait sans doute pu intégrer de façon plus marquée le poids de ces éléments, par exemple dans l'appréciation du coût du service public rendu à l'usager, nécessairement plus élevé dans l'île.

B- Principales caractéristiques budgétaires de la Collectivité de Corse depuis la date de sa création (1^{er} janvier 2018)

Du point de vue institutionnel, la Collectivité de Corse a été créée le 1^{er} janvier 2018, à travers la fusion de la Collectivité Territoriale de Corse et des deux Conseils départementaux de Haute-Corse et de Corse du Sud.

Il est à noter que cette fusion ne s'est accompagnée d'aucune compétence ni moyen budgétaire nouveaux.

Confrontée, avec une intensité forte, aux difficultés et contraintes inhérentes à tout processus de fusion entre collectivités de strates différentes, la Collectivité de Corse est néanmoins parvenue à faire naître une identité institutionnelle nouvelle, tant pour les citoyens, que pour les élus et les fonctionnaires et agents publics qui concourent au service public.

Du point de vue administratif, la fusion s'est accompagnée d'un travail complexe et considérable d'harmonisation des méthodes et process de travail, dans une période inédite de crise sanitaire COVID en 2020 et 2021.

Confrontée à un coût de production du service public supérieur aux régions, départements et autres collectivités, une configuration économique contrainte, marquée par les effets de l'insularité et chargée de répondre à des besoins et attentes importants des Corses, la Collectivité de Corse dispose de moyens budgétaires structurellement insuffisants à l'exercice de ses compétences, qui méritent au demeurant elles aussi d'être élargies.

A droit constant, la Collectivité de Corse ne pourra plus tenir, quels que soient les efforts produits, sa trajectoire budgétaire.

Son modèle budgétaire, déconnecté des besoins de la Corse et des Corses, des compétences à exercer ou à acquérir, nécessite d'être repensé et restructuré.

La Collectivité est en effet dotée d'une structure de recettes nettement moins favorable que ses homologues :

- Ratio de TVA de 15 points inférieur à celui des régions et départements consolidés ;
- Ratio global de recettes adossées à l'inflation et à la croissance inférieur de 20 points à la moyenne.
- Ratio de recettes figées supérieur de 16 points à la moyenne.

Le différentiel de structure pénalise fortement la Collectivité : il engendre un différentiel de dynamique.

En appliquant aux paniers des recettes respectifs (Collectivité d'un côté, consolidation des régions et départements métropolitains de l'autre) les mêmes hypothèses de projections de leurs diverses composantes, il ressort que les recettes de fonctionnement des régions et départements métropolitains croissent tendanciellement de 2,0 % par an, soit au rythme de l'inflation, alors que celles de la Collectivité plafonnent à 1,2 % par an, soit 0,8 point moins vite que l'inflation.

Les 0,8 point d'écart avec le reste de la métropole induisent une perte cumulative de 10 M€ par an (0,8 % appliqués à 1,2 Md€ de recettes de fonctionnement totales) qui rejaillissent sur le niveau d'épargne et la capacité à investir.

La Collectivité doit ainsi contenir nettement sous l'inflation l'évolution de ses dépenses de fonctionnement pour maîtriser son épargne.

Aucune collectivité française n'est soumise à une telle contrainte, au demeurant sans pouvoir fiscal à droit constant.

Il en résulte une moins-value annuelle de ressources estimée en valeur 2024 à 34 M€, induite par un traitement inéquitable par rapport aux autres régions et départements de droit commun, du fait de la non prise en compte de spécificités institutionnelles et financières de la Corse.

Cette situation contribue au sous-dimensionnement du budget de la Collectivité de Corse, au regard :

- D'une part, des besoins en investissement pour permettre le rattrapage infrastructurel, de l'ordre de 300 à 350 M€. Sur la période 2019-2023, le niveau du financement des investissements est ainsi passé de 273 M€ en 2019 à 367 M€ en 2023 soit une évolution de +26% (+76.4 M€) ;
- D'autre part, de l'inéluctable effet ciseau dû à la stagnation de recettes des collectivités. Ces recettes ne suffisent en toute hypothèse pas à couvrir l'évolution mécanique de certaines dépenses incompressibles.

Le Conseil exécutif a par ailleurs fait évoluer la structure de financement en vue de répondre à l'une des observations que la Chambre régionale des comptes avait émise dans un rapport de 2017 relatif à la CTC.

Était alors pointée la nécessité de redresser un fonds de roulement net global (FNRG) ponctionné par (principalement) les arriérés de mandatement (-98,5 M€ retraités au 31/12/2015). La Chambre recommandait de revenir à un fonds de roulement de l'ordre de 20 M€.

La situation a été rétablie sur ce plan, au prix mécaniquement d'une hausse de la dette. Les 2/3 des 159 M€ d'emprunts mobilisés par la CTC en 2016 (qui concourent à la dette actuelle) avait pour objet le rétablissement du fonds de roulement.

Depuis sa création, la Collectivité de Corse s'est conformée à l'observation de la Chambre d'un fonds de roulement de l'ordre de 20 M€ (étant entendu que le retraitement opéré au titre de 2015 n'a plus lieu d'être depuis 2016) :

Fonds de roulement net global de fin d'exercice

	2019	2020	2021	2022	2023
Epargne de gestion (EBF)	29 M€	30 M€	17 M€	21 M€	16 M€

Le processus relatif à l'évolution institutionnelle de la Corse vers un statut d'autonomie doit permettre de construire un nouveau cadre budgétaire, financier et fiscal, dans le cadre d'un pacte global à définir entre l'Etat et la Collectivité de Corse, mais également les communes et intercommunalités, dont les ressources actuelles sont également limitées, et qui dépendent largement des co-financements mis en œuvre par l'Etat et la Collectivité de Corse pour mener à bien leurs projets.

Ce nouveau pacte, incluant un plan d'accompagnement financier concernant les investissements stratégiques et prolongé de nouveaux mécanismes financiers (crédits et financements européens ; mobilisation de l'épargne insulaire et des Corses ; banque de développement) est la condition sine qua non de la sécurisation d'une trajectoire budgétaire permettant à la Collectivité de Corse d'atteindre les niveaux d'investissement nécessaires à la construction de la Corse du XXIème siècle.

C'est à la lumière de ces données propres à la Corse et à la Collectivité de Corse qu'il convient de répondre aux recommandations formulées par la Chambre Régionale de Corse dans le cadre du contrôle en cours.

II - Les réponses à apporter aux recommandations formulées par la Chambre régionale des comptes dans le cadre du présent contrôle

La recommandation n°1 invite la Collectivité de Corse à mener de manière prioritaire les travaux d'ajustement de l'inventaire relatifs aux équipements concédés ou affermés, dès lors qu'ils affectent la fiabilité du patrimoine de la collectivité concédante mais également de celui des concessionnaires

Dès 2023, la CRC avait déjà invité la collectivité à comptabiliser les biens aéroportuaires mis en concession conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 57.

C'est donc dans ce cadre que dès septembre 2023 une première réunion s'est tenue entre la direction des finances et la direction opérationnelle. Le 18 juillet 2024, les premiers éléments chiffrés sur les investissements réalisés ont été communiqués à la direction des finances. Cette dernière a recensé toutes les opérations concernant les biens aéroportuaires mais a également élargi ce travail aux biens portuaires à partir de son inventaire comptable. La direction des ports et aéroports est actuellement en phase de contrôle des éléments transmis. Au terme de ce travail de fiabilisation des données, les finances pourront créer dans le courant du second semestre 2025 les biens d'origine, les valoriser des travaux menés par la collectivité et passer les écritures nécessaires afin de les basculer sur le compte 24. Il s'agit là d'une opération d'ordre non budgétaire, n'engendrant pas une mobilisation de crédits, réalisée par le comptable public sur la base d'un certificat d'intégration sur la valeur des biens à partir de 2004. Une fois cette opération réalisée, la Chambre de Commerce et d'Industrie pourra intégrer ces biens dans son inventaire.

S'agissant du transfert ou l'amortissement des frais d'études et d'insertion, le travail effectué jusqu'à fin 2017 a permis une récupération de 2,7 M€ de FCTVA en 2022. Malgré cet apurement, le montant des frais d'études et d'insertion reste élevé à compter de la fusion. La présence de marchés

globaux d'études et de travaux ne permet plus aussi facilement qu'auparavant de faire le rapprochement entre l'étude et les travaux qui en découlent. Cette situation conduit systématiquement (hormis pour les gros travaux ou l'étude et l'opération sont identifiables) la direction des finances à interroger les directions opérationnelles concernées, notamment celles qui ont en charge la gestion des routes, des ports et des aéroports et la construction des bâtiments entraînant de fait des retards sur le traitement de ces opérations par transfert aux comptes d'immobilisation en cours ou par amortissement, selon qu'elles aient été ou non suivies de l'exécution des investissements prévus. La direction des finances s'efforce d'améliorer la coordination avec les directions opérationnelles afin de disposer de manière régulière des informations permettant de transférer ou amortir les opérations qui s'imposent. Il s'agit d'un enjeu comptable et financier majeur.

Concernant l'intégration des travaux en cours force est de constater qu'en dépit de l'important travail de régularisation engagé visant au transfert vers les comptes définitifs, certains comptes n'ont fait l'objet d'aucune opération d'intégration à leur compte d'imputation définitif. En effet, à sa création en 2019 le service fiabilisation comptable et opérations patrimoniales disposait d'un seul agent. Le travail s'est donc focalisé prioritairement sur les comptes à enjeux (cf. le montant du FCTVA récupéré en 2022), sur ceux présentant de gros volumes (la voirie a ainsi été transférée régulièrement du compte 23 au compte 21) ainsi que les constructions (98 M€ transférés en 2024). Ce travail s'intensifie avec le traitement du compte 2324 (26 M€ transférés cette année 2024).

La recommandation n°2 invite la Collectivité de Corse à renforcer le pilotage des immobilisations financières, notamment en fiabilisant, en lien avec le comptable public, leurs valeurs inscrites à l'actif du bilan.

Comme déjà indiqué en 2023, la Collectivité de Corse a initié un travail sur le recensement des instruments d'ingénierie financière. Cette analyse a notamment permis de déceler des divergences comptables lors de la mise en œuvre et/ou du remboursement de ces dispositifs qu'il conviendra de régulariser progressivement en collaboration avec le payeur afin de fiabiliser les comptes de classe 26 et 27.

Ce travail de recensement et de fiabilisation doit être mené en partenariat avec les agences et offices afin d'identifier les immobilisations financières devant faire l'objet d'une réévaluation qui se matérialisera budgétairement par la constatation de dépréciations. Ainsi la recommandation n°2 sera prochainement intégrée comme une action prioritaire dans la convention partenariale avec le Payeur de Corse (Cf Renforcement de la fiabilité des comptes à mener en partenariat avec le payeur de Corse - Recommandation n°3°).

Concernant les insuffisances dans le rattachement des charges et produits :

Sur l'absence de référence dans la dernière version du Règlement Budgétaire et Financier (RBF 2021) des règles à suivre en matière de rattachement des charges et des produits, il s'agit d'un oubli (ces mentions figuraient dans la version précédente). Toutefois, ces règles sont rappelées régulièrement dans la note de clôture annuelle transmise à l'ensemble des agents de la collectivité. Ces points seront intégrés dans le cadre de la modification à venir du RBF. Par ailleurs, il est précisé que des rattachements de produits ont été réalisés sur les deux laboratoires en 2024.

La recommandation n°3 invite la Collectivité de Corse à conclure une convention partenariale pluriannuelle avec le payeur de Corse permettant d'établir un programme de travail et d'accompagnement en vue d'améliorer la qualité des comptes.

Si la CRC relève l'absence de convention qui n'est effectivement pas finalisée à ce stade, il convient néanmoins de souligner qu'un travail collaboratif est instauré avec le payeur de Corse.

Le 6 mars 2025, la direction des finances et le payeur de Corse ont repris les discussions sur la mise en œuvre d'une convention partenariale qui vise à formaliser :

- Le travail déjà en cours sur certains dossiers ;
- L'établissement d'un partenariat fort entre l'ordonnateur et le comptable ;
- Le recensement des actions à mener sur les dossiers à venir.

Cette réunion a permis d'établir un état des lieux et à s'interroger sur l'indispensable amélioration de la qualité comptable en identifiant les besoins et les attentes de chacun mais également d'évoquer les modalités de suivi des actions permettant de les évaluer.

Plusieurs axes de réflexion ont été évoqués :

S'agissant du processus dépenses, il est prévu :

- D'optimiser la chaîne de la dépense notamment à travers le dispositif du Contrôle Allégé en Partenariat (CAP). Ce dispositif, déjà à l'étude, sera mis en œuvre au plus tard à la fin du 1^{er} semestre 2025.
- La réalisation d'un diagnostic en commun avec le comptable qui permettra de prendre connaissance du dispositif existant de contrôle interne et de mieux le formaliser.
- D'amplifier les échanges entre ordonnateur et comptable : un travail régulier de sécurisation en amont de certaines dépenses complexes, sensibles et/ou à enjeux est déjà en place. Cela permettra d'assurer la maîtrise des risques relatifs aux procédures majeures.

S'agissant du processus recettes, il est prévu d'optimiser la chaîne de la recette par la fiabilisation des émissions de titres, la gestion des annulations, le suivi de l'état des restes à recouvrer, non valeurs, titres prescrits, le recouvrement des taxes de séjour.

S'agissant enfin de la fiabilisation comptable et budgétaire, il est prévu :

- De procéder dès 2025 à la constitution de la provision pour le CET
 - Fiabiliser l'inventaire, améliorer le suivi des frais d'études et d'insertion et des travaux en cours (cf. réponses ci-dessus et rappel du droit n°3)
 - Intégrer des biens suite à mise à disposition : concernant la CCI, le travail est en cours pour les ports et aéroports (cf. réponse recommandation n°1). Ce travail devra se poursuivre (ex : matériel ferroviaire...)
 - Améliorer le suivi au niveau de l'ingénierie financière et autres immobilisations financières (cf. réponse recommandation n°2).
- Comptes de tiers : l'apurement des comptes de tiers se fait désormais de manière régulière et est bien maîtrisé.

La recommandation n°4 invite la Collectivité de Corse à élaborer sans délai les contrats d'objectifs et de performances (COP) avec les agences et offices.

Cette recommandation sera mise en œuvre avec diligence et une attention particulière sera portée dans le cadre des préconisations de la CRC s'agissant de l'enveloppe de financement des autorisations d'engagement relative à chaque office et agence.

Les supports contractuels déclinant les COP ont été en grande partie déjà élaborés et validés de part et d'autre : demeure la question de la planification budgétaire annuelle qui a vocation à être tranchée au deuxième semestre de l'année 2025, afin de permettre la signature des engagements avant la fin de l'année civile.

La recommandation n°5 invite la Collectivité de Corse à rattacher les autorisations d'engagement et les échéanciers prévisionnels des crédits de paiement des agences et offices en les adossant sur une période pluriannuelle.

La Collectivité partage cette recommandation qui permet effectivement de renforcer le pilotage financier pluriannuel et d'assurer une meilleure maîtrise des dépenses des offices et agences. Aussi sa mise en œuvre est prévue dans les meilleurs délais et de manière concomitante à la mise en place des COP car elle représente un enjeu majeur qui fait d'ores et déjà l'objet de discussions avec les différents agences et offices, et plus largement les organismes et établissements rattachés à la Collectivité de Corse.

La recommandation n°6 invite la Collectivité de Corse à formaliser un plan pluriannuel d'investissement global en le coordonnant avec la gestion des autorisations de programme et des crédits de paiements

La Collectivité de Corse disposait déjà de PPI sur les secteurs relevant de forts investissements (Routes, EPLE).

Le PPI 2017/2026 relatif aux infrastructures de Transports a été le fruit d'un important travail de conception et de prévision entre l'Exécutif et les services de la DGA en charge des infrastructures et services techniques de l'ex-CIC.

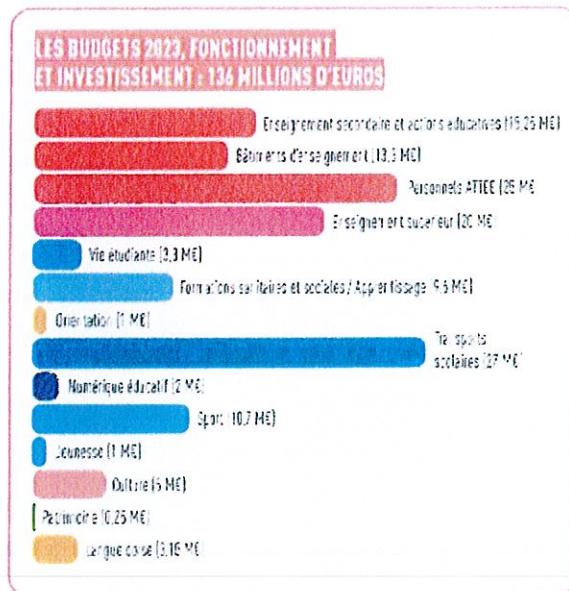
Il s'agit d'une démarche pionnière qui a permis d'affirmer une vision politique et opérationnelle en matière d'infrastructures de transports. **Ainsi, 1 275 millions ont été programmés sur 10 ans couvrant les périmètres routiers, portuaires, aéroportuaires et ferroviaires.**

Sur le plan des réalisations, des opérations emblématiques peuvent être citées, notamment dans le domaine routier :

- *Opérations achevées* : aménagement du giratoire de la Gravona, traverse de la commune d'I Peri, requalification de la rocade d'Aiacciu, dénivelation des carrefours de Casatorra et de Furiani, aménagement du boulevard urbain de Portivechju, rectification du virage de Funtanone di Vignale, etc
- *Opérations en cours* : aménagement des traverses de Santa Lucia di Muriani, de Sartè, voie nouvelle Bastia Furiani, pénétrante d'Aiacciu, etc.
- *Opérations en phase étude* : déviation de Santa Lucia di Portivechju, TAG de Santa Manza, Cavallu mortu et Suartone, rénovation du tunnel de Bastia, mise à 2*2 voie giratoire de la Gravona/Mizana, aménagement de sécurité et crèneau de dépassement entre U Ponte à Leccia et Casamozza, traverse de Lucciana etc.

Les travaux de lancement d'élaboration d'un nouveau PPI couvrant a minima le périmètre des infrastructures sur une période allant jusqu'en 2030 seront présentés à l'Assemblée de Corse courant 2025.

Au niveau des EPLE, le dernier PPI a permis d'identifier 22 millions d'euros réservés pour les établissements, avec une orientation « rénovation énergétique » (isolation des bâtiments, pose de panneaux photovoltaïques, chaudière biomasse et végétalisation des espaces ouverts) marquée :



Ces PPI ont vocation à être réactualisés et élargis. Les investissements restent dans tous les cas inscrits dans le cadre d'une gestion AP/CP permettant une programmation pluriannuelle à l'occasion de chaque préparation budgétaire.

Concernant la PPI globale, les démarches déjà entreprises imposent la poursuite du recensement de l'ensemble des projets d'investissement de la Collectivité. Dans ce cadre, les directions de la Collectivité de Corse et ses Agences et Offices ont d'ores et déjà été sollicités permettant de recenser les projets d'investissement dont ils ont la charge.

Il convient cependant de noter que l'élaboration d'un document matriciel en matière de PPI se heurte, s'agissant des financements mobilisables, au manque de visibilité et de prévisibilité concernant les concours financiers de l'Etat, notamment dans le cadre des dispositifs dérogatoires au droit commun mis en place en Corse.

Pour ce qui concerne le PTIC, il convient de rappeler s'agissant de la méthodologie retenue, que l'Etat n'a pas souhaité tenir compte des propositions et préconisations de la Collectivité de Corse notamment dans sa délibération en date du 28 janvier 2021, Délibération AC n°21/006 portant sur les éléments de méthode en vue de la contractualisation entre la Collectivité de Corse et l'Etat du PTIC, méthodologie qui a notamment été soulignée par la Cour des Comptes dans son rapport de 2023 (Rapport public thématique de la Cour des Comptes, Les enseignements du programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, juin 2023).

Il convient par exemple de rappeler que :

- 1) L'Etat a souhaité conserver le pouvoir de fixer unilatéralement le choix des opérations à financer ;
- 2) Le financement se fait par projet et non par axes, ce qui nuit à la définition d'une stratégie d'ensemble ;
- 3) L'Etat a négocié directement avec les différents bénéficiaires possibles (communes, intercommunalités, Collectivité de Corse) de façon bilatérale : non seulement la Collectivité de Corse n'a appris que très tardivement la clé de répartition fixée empiriquement entre le bloc communal d'une part, et la CDC d'autre part (moitié / moitié approximativement), mais elle n'a jamais eu accès à l'intégralité des financements accordés au titre des projets portés en maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale. Elle se retrouve souvent sollicitée a posteriori pour co-financer ces opérations (dont la part de financement PTIC peut d'ailleurs désormais être inférieure au 80% initialement annoncés), ce qui accroît la difficulté à définir une stratégie budgétaire et financière globale de la Collectivité de Corse.

Néanmoins, le Conseil exécutif de Corse a prévu de présenter une actualisation de la PPI portant sur les infrastructures, permettant de consolider un bilan et d'établir des perspectives pluriannuelles dans les principaux domaines d'intervention stratégique de la Collectivité.

Recommandation n°7 Formaliser un plan pluriannuel d'investissement global en le coordonnant avec la gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Je vous confirme que les travaux menés avec les services pour répondre à cette recommandation sont en cours de réalisation et cela afin de pouvoir mettre en œuvre cette recommandation dans les meilleurs délais.

Le recours à ce PPI décliné en autorisations de programme permettra d'optimiser les objectifs majeurs et sécuriser la trajectoire budgétaire de la collectivité :

- Inscrire les engagements financiers dans un cadre pluriannuel en respectant les grands principes budgétaires et en renforçant la sécurité des engagements vis-à-vis des tiers.
- Éviter de mobiliser de façon prématurée les ressources de la collectivité.
- Améliorer l'affichage des choix politiques par le biais d'un acte validé et présenté par l'exécutif.
- Articuler programmation budgétaire et prospective financière pour une viabilité efficiente des projets de l'entité ; l'optimisation des ressources est possible grâce à une programmation pluriannuelle des différentes opérations.

Recommandation n°8 : Établir un échéancier sur la durée de chaque autorisation de programme ou d'engagement votée, correspondant au besoin estimatif des crédits de paiement annuels et des financements adossés, et le présenter au vote de l'assemblée de Corse.

S'agissant de la nécessité de renforcer et d'améliorer le pilotage des autorisations de programme, il faut noter que les opérations de toilettages budgétaires se sont poursuivies au cours de l'exercice 2024. Cette démarche contribue ainsi à poursuivre le travail initié depuis 2019. Elle tend également à rationaliser le volume global du stock de la Collectivité de Corse en corrélation avec sa capacité budgétaire et sa trajectoire budgétaire telle qu'elle a pu être exposée lors du Débat d'orientation budgétaire 2025.

Palazzu di a Cullettività di Corsica Hôtel de la Collectivité de Corse

22, corsu Grandval 22, cours Grandval

BP 215 – 20187 Ajacciu cedex 1 BP 215 – 20187 Ajacciu cedex 1

Tel. : 04 95 20 25 25 - Indirizzu elettronicu / Courriel : presidence.executif@isula.corsica

Au-delà du montant global du stock, le rapport relève également un nombre important d'affectations. La proposition d'opérer une distinction entre des AP « projet » et des AP de « gestion » semble pertinente et sera intégrée aux modifications qui seront apportées aux RBF.

Je vous confirme que la mise en place d'échéanciers de réalisation correspondant à chaque AP/AE votée s'effectuera concomitamment avec la recommandation susvisée relative à la PPI permettant ainsi de disposer d'une meilleure visibilité.

La recommandation n°9 invite la Collectivité de Corse à mettre en œuvre sans délai une revue générale de ses dépenses ainsi que de celles de ses agences et offices.

La Collectivité de Corse partage cette recommandation et sera particulièrement attentive à sa mise en œuvre. La procédure de revue générale des dépenses a fait l'objet d'une présentation méthodologique en Comité de Direction et doit permettre de phaser les différentes étapes de l'exercice entre l'adoption du Budget Primitif 2025 et le Budget Supplémentaire 2025. L'exercice s'est focalisé, pour la première édition, sur les dépenses du chapitre 011 et les éléments variables du chapitre 012. Des pistes d'économies ont d'ores et déjà été identifiées et s'accompagneront d'une déclinaison organisationnelle, levier d'une intervention en amont sur les trajectoires de dépenses.

Elle sera étendue aux agences et offices selon un calendrier analogue.

Plus largement les observations de ce rapport seront prises en considération dans le contexte d'une réforme structurelle qui est en cours et également pour enrichir la réflexion menée sur le renforcement des différentes missions et de l'indispensable pilotage financier. La collectivité est consciente qu'une optimisation financière et budgétaire est indispensable dans un contexte incertain avec notamment la raréfaction des concours financiers externes. À cet effet, différents moyens et outils seront utilisés. Ces outils ont trait à la prospective financière, à la programmation des investissements, à la planification des flux de trésorerie et au suivi des réalisations budgétaires.

A cet effet, un travail est en cours avec un prestataire spécialisé pour réorganiser les données, sur la base de l'arborescence déjà utilisée, et assurer une meilleure lisibilité des actions de la collectivité, notamment en renforçant la pluriannualité et la complétude des données réglementaires. C'est sur cette nouvelle base que seront préparés le rapport sur les orientations budgétaires 2026 (novembre 2025) et le Budget Primitif pour l'année 2026 (décembre 2025). La modification du calendrier budgétaire doit également permettre une amélioration qualitative du processus visant à une parfaite information de l'Assemblée de Corse.

S'agissant des rappels au droit, la Collectivité de Corse veillera au respect et à la mise en œuvre de toutes obligations relevant de dispositions législatives et réglementaires :

Rappel du droit n°1 : Intégrer dans le rapport d'orientations budgétaires une prévision des dépenses et des recettes pour les engagements pluriannuels en matière d'investissement, conformément aux dispositions de l'article D. 4425-20 du code général des collectivités territoriales.

La Collectivité de Corse veillera au respect de cette obligation, notamment en revoyant la matrice du rapport sur les orientations budgétaires pour l'année à venir et en temps N-1.

Rappel du droit n°2 : Renforcer la fiabilisation des états annexes du compte financier unique conformément à l'arrêté du 15 juillet 2022 relatif au compte financier unique pour les Collectivités territoriales.

Il convient d'observer que le passage du Compte Administratif au Compte Financier Unique s'est accompagné de difficultés techniques, en lien direct avec la modification du format, ayant abouti à la disparition d'éléments d'informations que la Collectivité communiquait pourtant dans le cadre de l'ancienne maquette. Des interventions ont été déployées pour permettre la correction de ce type d'anomalies et seront matérialisées, dès le CFU 2024, dans les documents suivants :

- Annexe IV.B.8.1.1 : Contrôle de cohérence à mettre en place sur la nature juridique du tiers dans le système d'information de gestion financière duquel est extraite la liste constituant l'annexe.
- Annexe B10 : Contrôle de l'exhaustivité avec les directions opérationnelles pour les DSP et concessions en cours.
- Annexe B7.3 : le suivi est exhaustif ; cependant, le logiciel de suivi des emprunts garantis ne fait pas remonter dans l'extraction dédiée à la constitution de cette annexe les emprunts garantis dont la date de première échéance de remboursement se situe sur l'exercice suivant (les lignes sont à 0). Il est prévu de rectifier l'annexe directement dans Totem au cas où ce ne sera pas possible pour le prestataire.

Ces points, anticipés en interne, devraient être intégrés avant le 30 juin 2025 dans le CFU.

Rappel du droit n°3 : Procéder, en lien avec le payeur de Corse, à la mise en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif, conformément aux dispositions de l'article 53 du décret n° 201.2-1246 du 7 novembre 2012 et de l'instruction budgétaire et comptable M 57.

Une convention est en cours d'élaboration en concertation avec le payeur. L'absence de concordance entre l'état et l'inventaire résulte essentiellement d'un décalage résultant du fait que les services de la paie disposent d'un historique plus ancien que celui de la Collectivité de Corse (CDC). En effet, l'inventaire de la CDC débute en 2001 pour les ex-départements et 2004 pour l'ex-collectivité territoriale de Corse (CTC). L'instruction M71 qui avait notamment pour objet d'améliorer la patrimonialité des comptes des régions, n'a été applicable qu'à compter du 1er janvier 2005 pour l'ex CTC. La CDC dispose de fiches anciennes qui ne sont pas fléchées sur des comptes. Les différents changements de nomenclatures au cours des dernières années ont pu entraîner des anomalies. Des mouvements de transferts des immobilisations en cours ont été effectués côté paie mais pas dans le logiciel financier de l'ex-conseil départemental 2B et inversement dans le logiciel de l'ex-conseil départemental 2A.

La méthode de travail mise en place :

- Fiabiliser l'inventaire de 2018 à ce jour car les données sont disponibles dans le logiciel financier ;
- Pour la période antérieure à 2018, le travail de mise à jour va s'effectuer par millésime et par compte en comparant les données des comptes administratifs et comptes de gestion ;
- Procéder à un toilettage des fiches (ajustement des comptes sur fiche).

Une fois cette tâche effectuée, cela permettra de disposer en valeur et en détail d'un montant ajusté avec l'état de l'actif (délibération d'apurement).

Cette méthode de travail sera partagée avec les services de la paie et constituera la base des discussions pour la mise en place d'une convention partenariale pluriannuelle avec le payeur (cf. recommandation n° 3).

Ce travail de mise en concordance de l'inventaire et de l'état de l'actif a d'ores et déjà débuté et sera poursuivi. Toutefois, il constitue un travail chronophage et mobiliserait le service en charge de ces opérations sur un temps très long (78 000 fiches). A titre d'exemple, la régularisation du compte 2324 « Subventions d'équipement versées » a nécessité près de 4 mois de travail alors même qu'il s'agit d'un compte récent (2020). La possibilité d'externaliser une partie de ce travail est à l'étude.

Rappel du droit n°4 : Constituer des provisions en application du principe comptable de prudence, conformément aux articles L.4425-29-190 et D.4425-35 du code général des Collectivités territoriales et aux préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M. 57.

La collectivité sera particulièrement vigilante quant à la mise en œuvre de ce principe qui relève d'une obligation législative et réglementaire.

Rappel du droit n°5 : limiter l'utilisation des autorisations d'engagement aux seules dépenses résultant de conventions, de délibérations ou de décisions au titre desquelles la Collectivité de Corse s'engage, au-delà d'un exercice budgétaire à verser une subvention, une participation ou une rémunération à un tiers à l'exclusion des frais de personnel, conformément à l'article L.4425-9 du code général des collectivités territoriales.

La Collectivité de Corse sera particulièrement vigilante sur la mise en œuvre de cette recommandation qui relève d'une obligation législative. Elle s'effectuera dans les délais les plus brefs dans le cadre d'une modification du RBF et également à l'occasion de l'élaboration des contrats d'objectifs et de performances avec les agences et offices. Une attention particulière sera portée aux préconisations de la CRC s'agissant de l'enveloppe de financement des autorisations d'engagement relative à chaque office et agence. Cette enveloppe pouvant donc correspondre à une période de 3 à 5 ans, en fonction de la durée du contrat avec une déclinaison des crédits de paiement annuels sur cette durée et de la réalisation des objectifs clairement identifiés.

Enfin et pour conclure, l'année 2025 constitue un moment charnière, correspondant à une phase de maturité de la Collectivité de Corse, plusieurs années après la fusion. Il en résulte deux axes majeurs dans l'action politique et administrative :

- **La concrétisation des outils de planification stratégique pluriannuelle :**
 - Analyse globale de l'application du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) et engagement de la procédure de révision (présentés à l'Assemblée de Corse en novembre 2024)
 - Plan de gestion de la Réserve naturelle de Corse des Bucchi di Bunifaziu 2023-2032 (adopté par l'Assemblée de Corse en décembre 2024)
 - Schéma territorial des Espaces Naturels Sensibles de Corse 2025-2034 (adopté par l'Assemblée de Corse en janvier 2025),
 - Schéma de Développement Urbain Durable de la Corse : une approche nouvelle et territorialisée des politiques urbaines. (adopté par l'Assemblée de Corse en mars 2025),
 - Révision du premier Schéma d'Aménagement, de Développement et de Protection de la Montagne Corse (adoptée par l'Assemblée de Cors en mars 2025).
- **La mise en place de leviers de maîtrise de l'évolution de la trajectoire des dépenses de fonctionnement :**
 - Une revue générale des dépenses (débutée au mois d'avril 2025) ;
 - Des mesures sociales de gestion interne rigoureuses, prises dans le respect du dialogue social et en recherchant l'adhésion et l'implication des partenaires sociaux et des agents.

Tels sont les éléments que je tenais à porter à votre connaissance à la suite de la notification du rapport d'observations définitives portant sur le contrôle des comptes et la gestion de la Collectivité pour les exercices 2019 jusqu'à la période la plus récente.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes salutations les meilleures.

Gilles SIMEONI





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

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

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

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