

AVIS CESEC N°2019-10¹

Relatif au

Budget primitif 2019 de la Collectivité de Corse

Vu le Code général des Collectivités territoriales, notamment ses articles L. 4422-34 à L. 4422-37, R.4422-4 à R. 4425-6 ;

Vu la lettre de saisine 05 mars par laquelle Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse demande l'avis du Conseil Economique Social, Environnemental et Culturel de Corse sur le *budget primitif 2019 de la Collectivité de Corse* ;

Après avoir entendu, Monsieur Jean Biancucci, conseiller exécutif et la Direction des finances et de la prospective, service de la comptabilité ;

Sur rapport de Paul GIACOMONI pour la commission « Finances, suivi et évaluation des politiques publiques » ;

**Le Conseil Economique, Social, Environnemental et Culturel de Corse,
Réuni en séance plénière le 26 mars à Ajaccio,**

Prononce l'avis suivant

Le budget primitif 2019, deuxième budget de collectivité de Corse, est équivalent en volume au budget 2018.

Il s'inscrit dans le cadre de la contractualisation passée avec l'Etat en 2018. Les efforts de contention des dépenses de fonctionnement, engagés en amont de ce conventionnement, concordent avec la trajectoire financière déterminée dans le rapport Klopfer, lissée jusqu'en 2022.

Cette contractualisation évite une sanction financière, sanction qui ne serait être justifiée considérant les efforts réalisés dès 2018, pour contenir les dépenses réelles de fonctionnement au taux annuel de 1,20%.

Cet effort de maîtrise des dépenses publiques est désormais un exercice imposé. Il est aussi rendu nécessaire compte tenu de l'absence de marge de manœuvre, dans le contexte économique et social contraint, pour améliorer le produit des recettes de la CdC afin de maintenir un niveau d'investissement sécurisé.

¹ Adopté à l'unanimité.

L'équilibre budgétaire

	Fonctionnement		Investissement	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Opérations réelles	924 095 200,00	1 092 219 500,00	353 966 000,00	185 841 700,00
Ventilées	877 106 539,00	109 371 100,00	314 196 000,00	69 474 700,00
Non ventilées	46 988 661,00	982 848 400,00	39 770 000,00	23 082 000,00
<i>Autofinancement et emprunt</i>		<i>168 124 300,00</i>		<i>93 285 000,00</i>
Opérations d'ordre	300 713 262,00	132 588 962,00	132 588 962,00	300 713 262,00
<i>Dont virement de section</i>	<i>129 929 896,00</i>			<i>129 929 896,00</i>
TOTAL	1 224 808 462,00	1 224 808 462,00	486 554 962,00	486 554 962,00
Total général	Dépenses	1 711 363 424,00	Recettes	1 711 363 424,00

Les recettes

Les recettes réelles s'élèvent à 1,257 Mds €, dont 1,092Mds€ de recettes de fonctionnement (83%) et 185,842M€ en section investissement. Les recettes réelles d'investissement enregistrent une baisse de près de 11 % représentant un volume de 22.36 M€, baisse qui provient essentiellement de la prévision de l'emprunt qui comparé au BP 2018, présente une diminution de 23,495 M€.

Hors emprunt, le montant des recettes réelles s'élève à 1,185Mds€, en hausse de + 3.92% par rapport au BP 2018.

La répartition par catégories de recettes met en évidence la part majoritaire constituée du produit des recettes fiscales (56 %) et du produit des dotations et compensations de l'Etat (31 %).

Le choix de non recours au levier fiscal, la dépendance aux dotations, révèlent l'état de vulnérabilité budgétaire de la CdC vis à vis des politiques nationales qui se traduisent par une baisse des dotations. Ces stratégies impactent la mise en œuvre des politiques publiques décidées localement. Les engagements pris par l'Etat à travers le plan santé en faveur du maintien des services publics dans les territoires, mais également dans le domaine de l'énergie doivent être tenus.

En fonctionnement, il y a lieu de constater une hausse du produit de la fiscalité (directe et indirecte) de l'ordre de + 6,7%, hausse portée par la fiscalité indirecte et sans que soit actionné le levier fiscal - exception faite du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties. Par application de l'ordonnance 2016-1561, dans le cadre de la convergence délibérée par l'Assemblée de Corse pour unifier les taux de TFPB, le taux de TFPB évoluera jusqu'à atteindre le taux moyen pondéré établi à 12.55% au terme de 5 années de lissage.

La taxe sur les tabacs, dont le produit est estimé à 103M€, soit + 7,3% par rapport à 2018, représente près de 19% de la fiscalité indirecte et 9,5% des recettes de fonctionnement. Cette fiscalité dérogatoire était destinée à faire face aux compétences plus élargies dont disposait la CTC, dérogation qui doit s'éteindre au 31 décembre 2020.

Le produit perçu au titre de la fiscalité tabac enregistre pour 2018 une hausse + 7,3%.

Il convient d'évaluer les conséquences financières du retour au droit commun de la taxe sur les tabacs et dès à présent de s'inquiéter et s'interroger sur le dispositif qui doit venir en substitution de la suppression de cette fiscalité dérogatoire pour obtenir la garantie de la perception d'un niveau de ressource équivalent.

Vigilance également sur les dotations. S'il est admis que la CdC perçoive en cumulé les dotations ex CTC, ex CD2A et ex CD2B jusqu'en 2021, il ne peut être envisagé une baisse du produit des dotations au motif qu'il était prévu que ce cumul soit limité dans le temps.

En investissement, les recettes réelles d'investissement représentent un volume, hors emprunt, de 92,557M€, en hausse de + 1,23%, essentiellement dû à la hausse des recettes sectorielles.

Le CESEC rappelle avoir attiré l'attention, dans son avis 2018-14 sur le BP 2018, sur la nécessité d'améliorer la part des recettes sectorielles qui constituent un moyen de financement non négligeable des principaux programmes d'investissements dans les domaines des routes, des infrastructures portuaires, aéroportuaires, ferroviaires, de l'aménagement du territoire...

Le CESEC constate l'effort réalisé sur les recettes sectorielles qui s'établissent à 69,475M€, soit + 13% par rapport au BP 2018, représentant ainsi 75% des recettes réelles d'investissement.

Les dépenses

Le montant prévisionnel des dépenses réelles s'élève à 1,278Mds€. Elles relèvent majoritairement de la section de fonctionnement pour 75%, avec un montant de 924, 095M€ et pour 28% de la section investissement pour un montant total de 353,966 M€.

En fonctionnement, l'enveloppe globale de 924.096 M€ est répartie à hauteur de 877.107 M€, soit 95 %, au niveau des opérations ventilées destinées au financement des politiques publiques et au fonctionnement de la structure.

En investissement, les dépenses réelles d'investissement s'établissent à 353,966M€ et se répartissent ainsi : 314,196M€ sur les chapitres ventilés destinés au financement des politiques publique (89% du volume total); 39,770M€ sur les chapitres non ventilés qui concernent exclusivement le remboursement du capital de la dette.

Sur l'exercice 2019, la priorité est donnée aux dépenses sous maîtrise d'ouvrage directe de la CdC, soit 46% des dépenses réelles ; les aides aux tiers représentant 42%.

Ces dépenses d'investissements sont couvertes à hauteur de 41% par l'autofinancement, 30% par l'emprunt et 29% par les recettes sectorielles et le FCTVA.

Une des conséquences directes de la maîtrise des dépenses de fonctionnement est la capacité à dégager un autofinancement plus important, réduisant ainsi le recours à l'emprunt.

L'analyse des politiques publiques révèle les secteurs au bénéfice desquels l'action publique est renforcée de manière significative pour 2019. 5 axes y président :

Sur l'axe 1 « accroître l'investissement en faveur des équipements structurants et de l'offre de service » :

- Les infrastructures portuaires et aéroportuaires, + 86% de CP en investissement
- Le réseau très haut débit, + 105% de CP en investissement pour couvrir les opérations de la CdC consacrées aux réseaux de haut débit et très haut débit, à la téléphonie mobile et à l'inclusion numérique des territoires. **Le CESEC rappelle les enjeux de cette politique dans la lutte contre la fracture territoriale.**

Sur l'axe 2 « transformer l'appareil productif » :

- Sur la forêt, + 25% de CP en fonctionnement pour satisfaire les besoins de service qui relèvent d'obligations légales, pour aider les communes forestières au maintien du régime forestier et financer la sylviculture, l'entretien et diverses interventions dans les forêts territoriales.

Sur l'axe 3 « dynamiser l'environnement et renforcer les dimensions soutenables et équitables du développement » :

- **Le développement rural et territorial**, en investissement augmentation des CP de 32%, crédits essentiellement consacrés au financement d'opérations portées par les bénéficiaires sur les 4 axes du schéma d'aménagement, mais également pour soutenir le mouvement associatif afin de concourir au développement local.
- **La prévention contre les incendies** : + 30% de crédits de paiement d'investissement. Les investissements réalisés sont en grande partie cofinancés par l'Etat/ministère de l'agriculture, le FEADER, le FEDER, co financements pouvant être portés jusqu'à 85%.
- **La transition énergétique** : augmentation des crédits d'investissement de plus de 600%. Les actions soutenues participent à la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour améliorer l'efficacité énergétique dans les bâtiments, favoriser le développement des énergies renouvelables, accompagner les démarches de territoire « Energie-Air-Climat »
En fonctionnement, augmentation des crédits de paiement de + de 300% répartis pour moitié sur des actions portées par Qualit'air Corse et des actions à destination des particuliers.

Cet axe appelle de la part du CESEC les observations suivantes :

- **Le développement économique doit être aussi appréhendé dans un axe durable et soutenable. La sur fréquentation des sites touristiques doit interpeller sur la nécessité de faire évoluer les consciences afin de modifier les comportements.**
- **Un des outils à mobiliser est la généralisation de l'éco conditionnalité des aides à l'ensemble des politiques.**

Sur l'axe 4 « élever progressivement le niveau de richesses et de ressources du territoire » :

- **La formation professionnelle et apprentissage**, l'augmentation de 21% des crédits de paiement en fonctionnement traduit la politique volontariste de la CdC pour renforcer la formation professionnelle des actifs en emploi, salariés et chefs d'entreprises
- **La langue corse**, augmentation de 31% des crédits de paiement de fonctionnement afin de renforcer le soutien à la langue corse et mettre en œuvre la généralisation de l'enseignement bilingue conformément à ce qui a été prévu au CPER. Parmi les actions renforcées, dans les domaines de l'éducation et de la formation, la formation des enseignants, la création de nouveaux centres d'immersion et la diversification des ressources en langue corse à disposition du public.
- **Le sport**, augmentation des crédits de paiement en investissement de l'ordre de + 112% afin de soutenir la réalisation d'équipements structurants à l'échelle territoriale et de proximité portés par les communes, les intercommunalités et les associations sportives ; l'acquisition de matériel sportif par les comités régionaux.
- **La jeunesse**, augmentation de + 31% des crédits de fonctionnement pour permettre la mise en œuvre des interventions suivantes : les contrats éducatifs locaux (C.E.L), les aides en faveur du milieu associatif, les chantiers de jeunes bénévoles, le programme Ghjovani in mossa.

Cet axe appelle de la part du CESEC les observations suivantes:

- **« Enseignement et Recherche »** : le CESEC, à l'occasion de l'examen des orientations budgétaires (avis 2019-06) considérait que « l'état de délabrement des établissements, de leur sécurité et des réseaux de chauffages » était insuffisamment pris en compte. Le BP 2019 traduit une volonté manifeste de lancer des travaux destinés à améliorer notablement l'état des bâtiments scolaires pour un montant total de CPI de 15 400 000€. Ces travaux relevant en partie du Programme Pluriannuel d'Investissements voté par l'Assemblée de Corse en novembre 2018.
- **« La formation professionnelle et apprentissage »** : le CESEC relève avec satisfaction la volonté de la CdC de renforcer la formation professionnelle des actifs en emploi, salariés et chefs d'entreprises, volonté qui se traduit par une augmentation des crédits de paiement de l'ordre de + 21%. Toutefois, le CESEC rappelle que la programmation d'actions de formation destinées aux demandeurs d'emploi s'inscrit dans le cadre du PRIC lequel permet, en partenariat avec l'Etat, de mobiliser des crédits à hauteur de 5M€ pour l'année 2019. Le CESEC s'inquiète du retard pris dans la signature des conventions pour organiser la formation professionnelle des publics les plus précaires. Seule la convention d'amorçage, pour un montant de 800 000€ est prévue.
- Le CESEC s'émeut et regrette que la culture et le patrimoine et leur développement soient absents des axes prioritaires des financements de la CdC. Il demande leur prise en compte réelle.

Le CESEC rappelle le transfert de la compétence apprentissage à « France compétence » dès le 1^{er} janvier 2020, et attire l'attention sur la future situation des CFA, impactés par la nouvelle loi sur la formation professionnelle.

Axe 5 « renforcer les solidarités humaines »

- **Les services sociaux**, augmentation de + 43% des crédits de fonctionnement, en faveur d'une politique partenariale avec les hôpitaux publics et les réseaux de santé et les opérateurs du logement en faveur du retour ou du maintien des personnes âgées à domicile.

Le CESEC demande la diminution du reste à charge des personnes résidant en EPHAD. La question du maintien des personnes à domicile doit être posée.

Le CESEC relève une stabilité des crédits d'investissement et de fonctionnement affectés sur l'axe 5 entre les exercices 2018 et 2019. Le CESEC demande, compte tenu des attentes, des besoins et des urgences sociales exprimés chaque jour, de réévaluer le montant des crédits affectés sur cet axe.

Les autorisations de programme et d'engagement de la collectivité de Corse

Les autorisations de programme (AP)

Au 31/12/2018, le stock consolidé des AP était de 1 335 000 000€, avec un ratio de couverture qui s'établit à 5 ans.

Le CESEC considère que la plus grande vigilance doit être portée sur le stock des autorisations de programme, afin de donner une lisibilité plus fine des possibilités de réalisation. En ce sens, le CESEC souhaite avoir connaissance des effets de l'appréciation du règlement financier de la CdC après adoption de l'instruction M57, plus particulièrement pour ce qui concerne la caducité et l'annulation des AP/AE non effectives au terme de 3 ans.

Pour 2019, le montant des AP nouvelles proposées s'établit à 334,054M€, en hausse de + 7.93% par rapport aux ouvertures d'AP portées au BP 2018.

Les autorisations d'engagement (AE)

Le stock d'autorisations d'engagement s'élève à 192M€ au 31/12/2018. Le ratio de couverture s'établit à 0,3 ans.

Pour 2019, le montant des AE nouvelles proposées s'établit à 544,235M€, en hausse de 6.05% par rapport aux ouvertures d'AE portées au BP 2018.

La dette de la collectivité de Corse

Au 1^{er} janvier 2018, la dette consolidée des trois collectivités locales fusionnées s'établissait à 809M€. Au 1^{er} janvier 2019, elle s'élève à 775M€.

L'emprunt d'équilibre, se situe à 93,285M€. Il sera mobilisé autant que de besoin et il permettra de couvrir 30% des dépenses d'investissement estimées à 314M€.

Les emprunts « toxiques », au nombre de 4, représentent un montant de 39 873 698€.

La dette garantie : la CdC garantie 399 emprunts pour un capital restant dû de 258,47M€.

Les frais financiers : l'inscription des crédits au titre des charges financières s'établit à 63,09M€

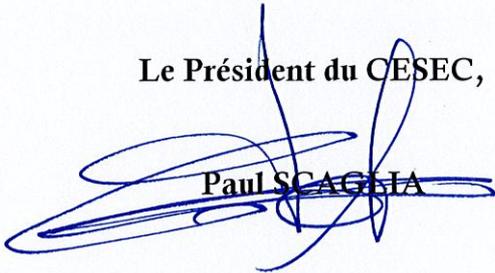
Le BP 2019 respecte le plan comptable, innove en matière de présentation, devient lisible dans ses chapitres et ses volumes et il expose, avec plus de facilité l'analyse de ses principaux éléments de structure, toilettant ainsi une partie de son ADN.

Les orientations en matière de fonctionnement telles qu'exposées au présent budget se traduisent dans une continuité de contention. Elles représentent plus des deux tiers des AP.

Arrêté à un total de 1,7 Mds€ incluant les opérations d'ordre, le budget 2019 est le frère jumeau de 2018, bien qu'une intéressante progression de la fiscalité indirecte soit un élément de différenciation. Celle-ci ne contribue pas pour l'heure à réduire la dépendance budgétaire aux dotations générales. Il témoigne de la poursuite d'une œuvre de révision générale orientée vers la recherche de recettes nouvelles et de transfert de fiscalité, réflexe qui se répète chaque année considérant les directives restrictives nationales.

Telle que constatée au Budget 2018, la somme des moyens financiers dont dispose la CdC, est une réponse encore « éloignée » des besoins structurants nécessaires au développement harmonieux de la Corse.

Le Président du CESEC,


Paul SCAGLIA