

## **AVISU CESEC 2021-03<sup>1</sup>**

*Relatif au  
Rilativu à u*

### **Débat sur les orientations budgétaires de la collectivité de Corse pour l'exercice 2021**

#### *Dibattitu d'urientazione di bilanci u 2021*

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

*Vistu u Codice generale di e Cullettività Territoriale, in particolare i so articuli L. 4422-34 à L. 4422-37, R.4422-4 à R. 4425-6 ;*

**Vu** la lettre de saisine du 14 janvier 2021 par laquelle Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse demande l'avis du Conseil Economique Social, Environnemental et Culturel de Corse sur le **débat sur les orientations budgétaires de la collectivité de Corse pour l'exercice 2021** ;

*Vistu a lettera di presentazione di u 14 di ghjinnaghju di u 2021 di u Sgiò Presidente di u Cunsigliu Esecutivu di Corsica ch'è dumanda l'avisu di u Cunsigliu Economicu, Sucial, di l'Ambiente e Culturale di Corsica rilativu à u dibattitu d'urientazione di bilanci u 2021*

**Après avoir entendu**, Monsieur Jean BIANCUCCI Conseiller exécutif et Madame Alexandra FOLACCI Directrice Générale Adjointe en charge des finances ;

*Dopu intesu, Jean BIANCUCCI, Cunsigliu Esecutivu, Presidente di l'AUE è Alexandra FOLACCI, Direttrice in carica di e finanze,*

**Sur rapport de Jean-Pierre BATTESTINI** pour la commission « finances, suivi et évaluation des politiques publiques »;

*À nant'à u raportu di Jean-Pierre BATTESTINI per a cummissione finanze, seguitu è valutazione di e pulitiche pulitiche*

---

<sup>1</sup>Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés

Votants : 53

Abstention : 1 (AIELLO Antoine)

NPAV : 0

Contre : 0

Pour : 52

**U Cunsigliu Ecnomicu, Sucial, di l'Ambiente e Culturale di Corsica**  
**Adunitu in seduta pienaria u 26 di ghjinnaghju 2021,**  
**Prununzia l'avisu chì seguita**

Pour rappel, le débat d'orientations budgétaires, et le document au sein duquel il est traduit, est autant une formalité substantielle à l'adoption du futur budget de la Collectivité de Corse (L. 4425-5 du Code Général des Collectivités Territoriales) qu'un document traduisant les orientations et les grands axes du projet politique et sociétal de ladite Collectivité.

D'un point de vue technique et réglementaire, il offre :

- Un focus sur la conjoncture Corse actuelle ;
- Un exposé sur le contexte national financier dans lequel il est projeté ;
- Une vision précise sur les agrégats financiers des orientations budgétaires ;
- Une lisibilité sur les engagements pluriannuels ;
- Une estimation des recettes ;
- Un état de la structure de la dette et de la gestion de la dette ;
- Une vision globale sur les effectifs de la Collectivité de Corse et sur les perspectives d'évolution de la masse salariale en 2020.

Le débat d'orientations budgétaires 2021, qui sera le dernier de la mandature si le calendrier électoral annoncé est respecté, se présente dans un contexte de crise sanitaire, économique et sociale tout à fait exceptionnel.

La pandémie Covid-19 qui frappe la planète depuis le début de l'année 2020 a, par son ampleur et ses conséquences inédites, structurellement et profondément modifié les cadres budgétaires et financiers à partir desquels les Etats, collectivités publiques et autres institutions et organismes fondent leur projection en matière d'activités et de dépenses d'investissement et de fonctionnement

Ceci est particulièrement vrai pour la Collectivité de Corse qui doit, au terme de l'exercice 2020 et à l'orée de celui de 2021, proposer des orientations budgétaires dans un cadre de difficultés et d'incertitude radicalement nouveau (impossibilité de prévoir avec certitudes ce que sera l'année 2021, configuration et quantum des dispositifs de soutien financier sur lesquels pourra s'appuyer la Collectivité de Corse inconnus pour l'heure).

**Le CESECC s'inquiète de cette absence de lisibilité pour la Collectivité de Corse ; Collectivité qui doit répondre à l'urgence économique et sociale, impulser la relance et construire le nouveau modèle de société dont la Corse a besoin.**

Le CESECC prend note que la Collectivité de Corse, poursuivra, cette année encore, ses investissements dans les infrastructures du transport, de l'hydraulique ou du numérique ; soutiendra les projets structurants en matière de développement durable et d'économie circulaire ; favorisera une agriculture de production et de qualité ; appuiera les projets d'innovation et de recherche ; accompagnera les communes et les territoires du rural, de l'intérieur et de la montagne ; renforcera les ressorts d'une cohésion et d'une harmonie sociales qui passe naturellement par la lutte contre la pauvreté et la précarité, mais également par l'engagement en faveur de l'éducation et de la formation, de la jeunesse, de la langue, de la culture, du sport et de la diaspora.

Elle veillera aussi à ce que les grands programmes financiers (CPER, PTIC, plan de relance, fonds européens) soient clairement articulés aux politiques publiques qu'elle porte et ce, en cohérence avec la lettre et l'esprit de ses documents stratégiques, au premier rang desquels le PADDUC, et poursuivra l'ensemble des démarches politiques et institutionnelles qui visent à la reconnaissance des spécificités et des intérêts de la Corse, et inscrira résolument son action dans la confluence avec les enjeux universels de lutte contre le réchauffement climatique, de transition écologique, et de protection de la biodiversité, notamment à l'échelle de l'Europe et de la Méditerranée.

Malgré tout, cumulant les compétences des régions et départements de droit commun avec les siennes propres, la Collectivité de Corse, à l'instar des grandes collectivités, doit opérer des arbitrages budgétaires pour assurer ses nouvelles dépenses et en corollaire le poids grandissant du secteur social dans une crise inédite qui vient lourdement impacter une île fragilisée.

La Collectivité fait face à un choc de recettes du fait de sa fiscalité spécifique qui dépend de l'activité économique et touristique.

Aussi, les estimations difficiles à réaliser dans le contexte macroéconomique actuel laissent présager une baisse de recettes de l'ordre de 30M€.

Ainsi, le budget de la Collectivité de Corse 2021 aura pour principaux objectifs :

- Un budget de gestion pour maintenir la trajectoire financière en contenant les dépenses de fonctionnement pour absorber la perte de recettes et en optimisant les

cofinancements des programmes contractualisés tant au niveau européen que national (PTIC, CPER, Fonds Européens, Plan de relance) ;

- Un budget ambitieux pour l'évolution du territoire qui devra assurer le financement du plan de relance « Salvezza è Rilanciu » en maximisant l'investissement tout en poursuivant les projets initiés par l'actuelle mandature ;
- Un budget durable en faveur des populations les plus fragiles et qui intègre des choix de croissance durable tant au niveau des infrastructures de base que des modèles de développement pour la Corse.

**Le CESECC, concernant les différents programmes contractualisés, préconise une convergence de durée entre le futur PTIC et les autres dispositifs (Programmes Européens, Contrat Plan Etat Région) soit 7 ans.**

Concernant les orientations politiques, le rapport présenté décline, pour l'ensemble des « politiques publiques » mises en œuvre par la Collectivité de Corse, les actions et projets portés ainsi que les enjeux de plus long terme en matière :

- D'infrastructures de transports, mobilité et bâtiments ;
- D'aménagement foncier ;
- De tourisme ;
- D'aménagement et de développement de territoires ;
- De développement économique de la Corse ;
- D'aménagement durable et d'énergie ;
- De transition énergétique ;
- D'environnement ;
- D'agriculture ;
- D'eau ;
- D'action sociale et sanitaire ;
- De programmes contractualisés européens et nationaux ;
- D'enseignement secondaire et d'accompagnement éducatif ;
- D'enseignement supérieur, recherche et culture scientifique ;

- De formation et d'orientation tout au long de la vie ;
- De développement de la langue Corse ;
- De culture ;
- De patrimoine ;
- De sport et jeunesse ;
- De ressources humaines, informatiques et communication interne ;
- De patrimoine de la Collectivité, moyens généraux et commande publique ;
- De transformation et d'aménagement du numérique ;
- De stratégie et d'innovation ;
- D'encadrement supérieur ;
- D'affaires juridiques ;
- D'évaluations des politiques publiques et de contrôle interne ;

**Le CESECC encourage, dans le domaine de la culture, a une reprise rapide des discussions dans l'optique de la mise en place de conventions pluriannuelles.**

**Le CESECC, concernant l'enseignement secondaire et son objectif n°3 « Réviser la carte des formations en l'adaptant aux besoins des entreprises » souhaiterait qu'il soit mentionné que cette révision se fasse au bénéfice du développement de la Corse et des besoins en formation des jeunes collégiens et lycéens plutôt qu'aux besoins quasi exclusif des entreprises.**

## LE CADRE BUDGETAIRE ET FINANCIER ET LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE 2021-2023

Les politiques publiques mises en œuvre par la Collectivité de Corse s'inscriront en 2021 dans un contexte budgétaire marqué **par la double contrainte d'une baisse des ressources financières** liée directement ou indirectement à la crise sanitaire **et de l'effort budgétaire qu'elle devra mettre en œuvre pour financer le soutien et la relance du tissu économique** à travers le plan Salvezza è Rilanciu adopté par l'Assemblée de Corse en fin d'année.

Tout comme pour les budgets des précédents exercices, la construction du budget 2021 de Collectivité de Corse répond aux orientations fixées par un cadre prospectif permettant d'inscrire l'action de la Collectivité dans une trajectoire financière soutenable et prudente.

**Aussi, le calcul de trajectoire a été effectué à partir des postulats suivants :**

Les simulations reposent sur les hypothèses d'un scénario de reprise dit « intermédiaire » intégrant les opérations de rachat par la SFIL de 4 emprunts toxiques détenus par la Collectivité avec le financement des indemnités de résiliation anticipée, elles intègrent également la comptabilisation d'un excédent de 10 M€/an en provenance de l'OTC au profit de la Collectivité de Corse à partir de 2020.

Ces simulations tiennent compte des mesures compensatoires annoncées par l'Etat et/ou votées en loi de finances :

- **Compensation par l'Etat de la perte des produits de DMTO** constatée en 2020 dans la limite de la moyenne des recettes perçues en 2018 et 2019, soit 2 M€, environ en 2020 ;
- **Compensation par l'Etat des pertes de recettes fiscales spécifiques de la Collectivité de Corse** (taxe sur le transport public aérien et maritime en 2020 et TICPE « Spécificité Corse » en 2021) dans la limite de la moyenne des recettes perçues sur la période 2017-2019. Cette compensation qui avait été estimée à environ 15 M€ de recettes (2020 et 2021) au BS ne sera pas perçu par la Collectivité au regard des modalités de calcul retenus par l'Etat. En effet, alors que les volumes enregistrés pour la taxe sur les transports aérien et maritime en provenance ou à destination de la Corse suivent la tendance de baisse estimée. Une forte baisse de la consommation des produits pétroliers enregistrée par les services de la DRFIP à hauteur de 3 % viendra également impacter le volume de la taxe et alourdir le choc sur les recettes fiscales ;
- **Compensation de la CVAE en 2021** par une fraction de TVA supplémentaire, calibrée sur la base du montant perçu en 2020 (soit une compensation de près de 10 M€).

Le taux de subventionnement moyen des projets d'investissement liés à la relance résultera de la nature des projets eux-mêmes, des guichets de financement de la relance mobilisés, des cofinancements (hors guichets de la relance) que la Collectivité sera en mesure de solliciter. Aussi, les hypothèses prises en compte dans les simulations, à hauteur de 30 %, constituent des hypothèses de travail prises aux fins de l'exercice prospectif et étayée sur la base du taux moyen de subventionnement des investissements de la Collectivité (30 % en 2019).

Les projections tiennent compte en dépenses pour 2020, des enveloppes consolidées au BS 2020 auxquelles sont appliquées des taux d'exécution historiques. Pour 2021 et les années suivantes, d'enveloppes cibles sur la base des réalisations passées et des programmes d'investissement ouverts par la collectivité (280 M€ de dépenses d'investissement dites « structurelles »). Les crédits consacrés à la relance et financés par le budget de la Collectivité sont répartis pour 1/3 en fonctionnement et pour 2/3 en investissement et viennent en complément de l'enveloppe d'investissements « structurels ».

**Il est à noter que l'analyse prospective a été réalisée avec l'aide du cabinet EY afin de redimensionner une trajectoire budgétaire solvable au regard de l'impact financier induit par les effets de la crise sanitaire. Le travail a consisté à bâtir un scénario intégrant une capacité de financement dédiée à la relance en tenant compte des aléas financiers auxquels la Collectivité de Corse est exposée.**

**Au regard du choc sur les recettes de la Collectivité, (30 M€ de pertes en 2020), une baisse estimée à 25 M€ pour 2021 (par référence au BP 2020) et d'un retour au niveau normatif de 2019 en 2022, la stratégie proposée est d'assumer une dégradation des ratios financiers en 2020, 2021, avec une capacité de désendettement respectivement de 7 et 6,2 ans et de rétablir à un niveau de 6 ans la capacité de désendettement en 2022 et 2023 (respectivement 6,1 et 5,9 ans).**

**Le CESECC s'inquiète, même s'ils permettent, globalement, à la Collectivité de conserver un taux d'épargne brute et une capacité de désendettement positifs au regard des ratios de solvabilité retenus (de 12,5% et de 9 années) de leurs dégradations ; passage de 20% en 2019 à 12% en 2020 et 14 % en 2021, pour ce qui concerne le taux d'épargne brute, et allongement de la capacité de désendettement de la Collectivité de Corse de 3,6 années en 2019 à 7 années en 2020 puis 6,2 années en 2021.**

**De même, l'épargne nette s'établit en forte baisse à 8% (en 2020) et 10% (en 2021) contre 16% en 2019 ; passant de 180 955 399 M€ (2019) à 87 660 680 M€ en 2020 et 110 529 250 M€ (projection) en 2021.**

**En ce qui concerne les hypothèses d'évolution des principales recettes, et comme cela a déjà été avancé à l'occasion du BS 2020 la crise sanitaire a, et aura, un impact fort en termes de pertes de recettes pour les exercices 2020 et 2021.**

Les prévisions de recettes sont donc établies sur une base prudentielle en fonction des éléments de la loi de finances pour 2021.

Les ressources prévisionnelles 2021 émanent à 92,3 % de la section de fonctionnement, et de 7,6% de la section d'investissement.

**Le CESECC constate que le montant des recettes réelles est en retrait d'environ 30 M€ par rapport au BP 2020 (1,190Md €).**

La fiscalité globale représente 57% des recettes avec un basculement dans la répartition entre fiscalité locale et nationale comme par exemple le transfert d'une fraction de Tva pour compenser la perte résultant de la suppression de la taxe d'habitation (58M€ dorénavant compensés) ou également la compensation (toujours avec une fraction de TVA) de la suppression de la part régionale de CVAE.

Ainsi, la fraction de TVA perçue par la Collectivité de Corse passerait de 117M€ (inscrit au BP 2020) à 212M€.

#### **Relativement à la fiscalité indirecte locale :**

- Les droits de mutation sont estimés de manière **prudente à 68 M€ sur 2021, en retrait de 13% (79M€) ;**
- Les droits sur les tabacs, dynamiques en 2020 avec des effets liés aux périodes de confinement et à l'augmentation nationale du paquet de cigarettes sont programmés à hauteur de l'encaissé 2020 soit 125 M€ (en augmentation de 8,3% par rapport au BP 2020). (Pour rappel, la LFI pour 2020 a planifié une harmonisation avec le continent entre 2022 et 2026. L'alignement débutera en 2022 pour s'achever en 2026. L'objectif est un prix du tabac au moins égal à 80 % de celui applicable sur le continent en 2022, 85 % en 2023, 90 % en 2024, 95 % en 2025, puis 100 %. **Cette harmonisation aura nécessairement des incidences sur le produit de cette taxe ;**
- **Directement impactée par la crise sanitaire (-50 % sur 2020),** la taxe sur les transports est directement liée aux flux touristiques. **Au regard des effets «**



post crise » et des anticipations sur la saison touristique 2021, elle a été estimée en baisse de 20 %, soit 28 M€ ;

- Le reversement de la TICPE Corse était réalisé sur la base de l'année N+1, les encaissements 2021 seront indexés sur l'exercice 2020, et donc impactés par la crise sanitaire sur l'exercice 2020. A ce stade, aucune compensation n'a été actée pour 2021 concernant cette taxe. La prévision a donc été portée en retrait de 10 % par rapport à 2020.

**Le CESECC s'inquiète de cette baisse générale de la fiscalité indirecte locale dans un contexte de crise sociale, sanitaire et économique qui perdure mais aussi, concernant la TICPE, de l'absence de compensation actée à ce jour, engendrant une prévision de retrait de 10%.**

Les dotations et concours nationaux, et notamment la DGF, restent stables par rapport à 2020 principalement les dotations générales de décentralisation non-transformées en TVA ou en DGF et la dotation de continuité territoriale (DCT).

En investissement, le FCTVA, compte tenu des dépenses d'investissement 2020 en maîtrise d'ouvrage, devrait également s'établir à la même hauteur que celui de 2020 soit 20 M€ sur la base des réalisations 2020.

Enfin, l'excédent de Dotation de Continuité Territoriale (DCT) pour 2021 au titre de la gestion 2020, qui conformément à la loi contribue au financement d'opérations sous maîtrise d'ouvrage portée par la Collectivité depuis la déspecialisation actée en loi de finances 2017, est estimé à 15 M€.

(Cette estimation a été réalisée sur la base du travail prospectif effectué par l'OTC en prenant en compte les conséquences liées à la crise sanitaire ainsi que des prévisions de baisse de trafic prévues sur 2021).

De leur côté, les recettes sectorielles sont estimées dans la continuité de 2019-2020, à savoir 39 M€ (social compris) en fonctionnement et 66 M€ ce stade en investissement.

**En ce qui concerne les hypothèses de dépenses pour le budget 2021**, les axes d'orientations et les volumes financiers retenus pour le budget 2021 devront permettre, de contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement, d'assurer le financement des plans de relance Salvezza et Rilanciu adopté par l'Assemblée de Corse, de mettre en œuvre les compétences obligatoires de la Collectivité (notamment d'accompagner les personnes les plus vulnérables et les demandeurs d'emplois), de maintenir les ratios de la collectivité en dessous des seuils d'alerte en

termes de capacité, de désendettement, et de piloter les autorisations nouvelles afin d'éviter une déconnexion entre les AP/AE et CP, risque financier majeur.

Un important travail de toilettage a été effectué en fin d'année pour créer des marges de manœuvre pouvant abonder les crédits nécessaires à la relance et il est proposé de concevoir le budget 2021 à partir du cadre 2020 abondé par les crédits « Relance », portant ainsi le volume des dépenses sectorielles à 310 millions en investissement et 905 M€ en fonctionnement.

**Le CESECC encourage à nouveau les efforts de toilettage effectués cette année et incite à les poursuivre fortement sur les exercices à venir.**

Enfin, en ce qui concerne le niveau d'emprunt nouveau, celui-ci devra venir compenser la perte de recettes attendue estimée à 30 M€.

**Le CESECC, compte tenu de la crise sanitaire, économique et sociale, appelle à la plus grande vigilance sur la poursuite de stabilisation des dépenses réelles de fonctionnement afin de permettre de faire face au mieux aux effets induits par la crise.**

**En ce qui concerne les engagements pluriannuels :**

**Le stock d'autorisations de programme (AP) au 31/12/2019 s'établissait à 1,351 Mds€ en hausse de 7,64% par rapport au stock constaté au CA 2018 (1,255 Mds€).**

**Le stock d'AP projeté au 31 décembre 2020 permet de constater que la structure du stock demeure quasi-stable entre les deux exercices.**

**Le CESECC constate que le stock d'AP devrait augmenter d'environ 6% en 2020, mais regrette que les domaines de l'action économique (7%), de la culture, de la vie sociale, de la jeunesse et des sports et loisirs (4%), de l'enseignement, de la formation professionnelle et de l'apprentissage (4%) ne soient pas plus soutenus.**

**Relativement aux stocks d'autorisations en fonctionnement, le stock d'autorisations d'engagement (AE) au 31/12/2019 s'établissait à 253,453 M€, en hausse de 52,16% par rapport au stock constaté au CA 2018 (166,571 M€). Le stock d'AE théorique projeté devrait s'établir au 31/12/2020 à 243 M€.**

**En ce qui concerne la structure et la gestion de la dette de la Collectivité de Corse, au 1er janvier 2021, celle-ci s'élève à 879,999 M€ (l'encours de dette global au 1er janvier 2020 était de 792 M€).**

L'augmentation de l'encours de dette est due au protocole transactionnel adopté au mois de novembre.

Il prévoit un financement des indemnités de remboursement anticipées des deux emprunts toxiques renégociés en date du 25 décembre 2020 ainsi que l'emprunt d'équilibre de 60 M€ adossé aux mêmes conditions que ces deux derniers (taux fixes favorables liés aux conditions de marché). Un emprunt supplémentaire de 15 M€ a dû être réalisé suite aux prévisions d'atterrissage évaluées au début du mois de décembre auprès du Crédit Agricole de la Corse.

Enfin, concernant l'état des effectifs, la Collectivité de Corse comptait, au 31/10/2020, 4439 agents en position d'activité (dont 89,14% de fonctionnaires et 10,86% de contractuels); effectifs répartis entre agents titulaires (3957), agents contractuels sur emplois permanents (282) et agents contractuels sur emplois non permanents (315).

**Le CESECC attire l'attention de la Collectivité de Corse, concernant l'internalisation imminente des agents de l'ONF, sur leurs niveaux d'intégration et sur le nécessaire maintien de leurs conditions d'emplois.**

**Enfin, le CESECC alerte une nouvelle fois la Collectivité de Corse sur un accroissement des coûts induits par le changement climatique (incendies, inondations, dérèglements etc.) et note la nécessaire prise en compte des impacts dans les politiques territoriales.**

**Le CESECC prend acte du rapport relatif aux orientations budgétaires pour 2021.**

La présidente,

Marie-Jeanne NICOLI

