

ASSEMBLEE DE CORSE

1 ERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021

REUNION DES 28 ET 29 JANVIER 2021

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**ELEMENTI DI METODA PA A CUNTRATTUALISAZIONI
TRA A CULLITIVITÀ DI CORSICA E U STATU DI U PIANU
DI TRASFURMAZIONI, D'INNUVAZIONI E
D'INVESTIMENTI PA A CORSICA**

**ÉLÉMENTS DE MÉTHODE EN VUE DE LA
CONTRACTUALISATION ENTRE LA COLLECTIVITÉ DE
CORSE ET L'ÉTAT DU PLAN DE TRANSFORMATION
D'INNOVATION ET D'INVESTISSEMENT POUR LA CORSE**

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

Commission des Finances et de la Fiscalité

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Le Programme Exceptionnel d'Investissements pour la Corse (PEI) a pris fin le 31 décembre 2020.

Créé par la loi du 22 janvier 2002, il avait pour objectifs, aux termes du texte l'instituant, « *d'aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité* », et à « *résorber son déficit en équipements et services collectifs* ».

Le Conseil exécutif de Corse a, dès son accession aux responsabilités en décembre 2015, constaté que ces objectifs ne seraient en toute hypothèse pas atteints au terme du PEI.

Il a donc travaillé dans une double direction dès cette date :

- D'une part, contractualiser avec l'Etat une nouvelle convention d'application du PEI (dite « PEI IV », signée le 4 juillet 2016 avec le Premier Ministre Manuel Valls, et couvrant la période 2017/2020) aux fins d'optimiser l'allocation des crédits restant disponibles au titre du PEI (ce nouveau champ d'application permettant notamment de formaliser un avenant n° 1 du 21 août 2020 à la convention-cadre d'application du PEI élargissant le champ d'application de celui à des opérations de logement social communal, notamment dans les petites communes et communes rurales) ;
- D'autre part, obtenir la contractualisation avec l'Etat d'un nouveau dispositif appelé à prendre la suite du PEI à expiration de celui-ci. Dans l'esprit du Conseil exécutif de Corse, ce nouveau dispositif aurait vocation d'une part à rattraper totalement les retards historiques de la Corse en termes d'infrastructures (résultat d'une politique de plusieurs décennies d'abandon ou d'exploitation contraire aux intérêts de la Corse et des Corses), d'autre part, à permettre la transformation structurelle de notre île en intégrant les enjeux d'innovation, dans les domaines économiques, sociaux, et infrastructurels.

Cette proposition d'un nouveau dispositif a été initiée sous la présidence de François Hollande et poursuivie après l'élection d'Emmanuel Macron en mai 2017.

Ces propositions du Conseil exécutif de Corse et de l'Assemblée de Corse ont porté en partie leurs fruits :

- Concernant l'achèvement du PEI, celui-ci s'est notamment soldé, à l'occasion du dernier COREPA du 16 décembre 2020, poursuivi par des échanges tendus jusqu'au 30 décembre 2020, par la consommation quasi-totale des crédits prévus

au PEI. (Cette programmation et le résultat du dernier COREPA sont présentés en annexe 1 du présent rapport). Il convient de rappeler que seule la ligne budgétaire consacrée à la gestion des déchets pour un montant de 40 M€ n'a pas fait l'objet d'une programmation. Mais le Gouvernement a confirmé officiellement, par la voix de Mme Gourault, que cette enveloppe serait conservée et utilisable, en soutien de la politique de gestion des déchets de la Corse, postérieurement au 31 décembre 2020, selon un fléchage à définir entre l'Etat et la Collectivité de Corse.

- Concernant le dispositif appelé à prendre la suite du PEI, pour les objectifs ci-dessus rappelés, une première réponse favorable de principe a été donnée par Emmanuel Macron lors de son discours du 7 février 2018 à Bastia annonçant la mise en place d'un « plan d'accompagnement pour la Corse ». Le principe ainsi posé, Emmanuel Macron actait dans la suite de son discours le principe d'une co-construction de ce plan : « *Pour améliorer la gestion du PEI restant et ce plan d'accompagnement qui le prolongera, nous devons collectivement travailler aux priorités sectorielles, nous devons aussi sans doute définir des règles de programmation, mais également des règles de gestion plus simples, plus rapides, plus proches du territoire...* ».

En suite de cette proposition, le Conseil exécutif de Corse a engagé des premières discussions techniques avec les représentants successifs de l'Etat en Corse, aux fins de poser les jalons de la méthode permettant de définir les contours de ce plan.

Cette discussion a notamment conduit le Conseil exécutif à proposer de changer le nom du dispositif en substituant au titre de « Plan d'accompagnement » celui de « Plan de transformation et d'innovation ».

Cette proposition n'était pas seulement sémantique car elle visait également à souligner que le futur plan aurait pour vocation de soutenir des opérations structurantes à l'échelle de la Corse, visant à la fois à rattraper les retards (non totalement absorbés par le PEI) et également à favoriser l'innovation et la transformation du modèle économique et social pour permettre à la Corse de relever les défis du XXIème siècle (orientation affirmée en amont de l'apparition du Covid 19, et dont la pertinence est bien sûr confortée par les conséquences économiques et sociales de la pandémie mondiale).

Ce nom était partiellement entériné par le Premier Ministre Edouard Philippe qui, lors de sa venue en Corse les 3 et 4 juillet 2019, indiquait que la Préfète de Corse, Mme Josiane Chevalier, avait été « *missionnée pour établir un plan de transformation et d'investissement pour la Corse* » (PTIC), sur 5 années à partir de 2020.

Le Conseil exécutif de Corse propose que la dimension d'innovation soit rappelée dans le nom du Plan, y compris pour souligner que celui-ci a vocation à accélérer la transition de la Corse vers un modèle économique et social intégrant les enjeux de transition écologique, de lutte contre les effets du changement climatique, de développement durable et de la solidarité.

Au-delà de la question du nom du Plan, le Premier Ministre précisait que l'Etat était dans ce cadre prêt à prendre deux catégories d'engagements :

- Fournir une offre d'ingénierie aux maîtres d'ouvrages pour concrétiser leurs projets ;
- Maintenir un niveau d'engagement financier équivalant à celui du PEI, sur une période de 5 ans, avec un taux maximal de 70 à 80 %. Ce qui équivaut à environ 500 M€ sur les 5 ans en coût total de projets.

Le caractère contractuel et négocié du PTIC était également expressément souligné par le Premier Ministre et confirmé dans une lettre de mission envoyée à la Préfète à la suite de ce discours.

Orientations également réaffirmées en leur principe lors d'une réunion ultérieure entre le Préfet Franck Robine et le Président du Conseil exécutif de Corse, lors de laquelle il avait été entendu que les projets financés correspondraient à une stratégie de développement globale à l'échelle du territoire, retenant leur caractère structurant.

Le Conseil exécutif de Corse, les services de la Collectivité de Corse et des Agences et Offices ont eu de nombreuses réunions de travail au cours des derniers mois avec les représentant(e)s successifs de l'Etat en Corse et leurs services.

Ces travaux et échanges ont permis d'acter un certain nombre de points d'accord et de pistes de travail à valider ou à compléter.

Mais ils ont également mis en exergue des incertitudes et des désaccords qui portent notamment sur :

- La durée du plan (5 pour l'Etat et proposition de 7 années par le Conseil exécutif de Corse) ;
- La logique de déclinaison des financements prévus par le plan : l'Etat semble vouloir privilégier la logique de projets en excluant totalement la logique de mesures et d'axes de développement ;
- La méthode de définition des opérations éligibles : l'Etat n'a toujours pas officiellement validé le principe de la co-décision avec la Collectivité de Corse, principe dont il convient également de définir les modalités de mise en œuvre pour garantir les principes d'équité et de concertation avec les autres maîtres d'ouvrage (communes ; EPCI ; chambres consulaires etc...). Une implication tripartite pouvant se traduire en aval dans l'identification des projets et en amont, après leur validation, par des conventions tripartites ;
- L'articulation du PTIC avec les autres dispositifs et programme financiers : le caractère exceptionnel des financements du PTIC implique qu'ils ne doivent pas se substituer aux crédits de droit commun, et notamment ceux mobilisés dans le cadre du CPER et des fonds européens (FEDER), ni à ceux prévus au titre de la relance au titre de la crise COVID.
- Sa cohérence avec la stratégie de développement économique et d'aménagement de l'ensemble du territoire insulaire dont la définition et la mise en œuvre sont, de par la loi, de la compétence de la Collectivité de Corse (exemple du PADDUC) ;

Ces incertitudes et désaccords se sont également nourris de déclarations faites notamment dans le cadre de réunions par certains représentant(e)s de l'Etat en Corse indiquant à leurs interlocuteurs que « *L'Etat étant le financeur, il serait in fine le décideur* » quant au choix des projets.

De même, il avait été acté par les plus hautes autorités de l'Etat que, dans la continuité du mécanisme de co-décision prévu par le PEI dès 2002, le principe de parité entre l'Etat et la Collectivité de Corse quant au choix des opérations éligibles serait reconduit pour le PTIC.

Or, en contradiction flagrante avec cet engagement, et alors que la méthode de décision et le contenu du PTIC n'ont fait l'objet d'aucun accord pour l'instant, la Préfecture rencontre des maîtres d'ouvrage communaux et intercommunaux en leur indiquant que des projets seront retenus de façon certaine dans le PTIC.

L'ensemble de ces éléments impose donc une clarification.

Ce d'autant mieux que le PTIC est prévu pour entrer en vigueur dans les premiers mois de l'année 2021, et alors que le contexte économique et social issu de la crise sanitaire renforce l'exigence de sa mise en synergie avec les autres dispositifs de soutien financier dont bénéficie ou doit bénéficier la Corse (Plan de relance, CPER ; PO européens (FEDER ; FEADER ; FSE) ; fonds exceptionnel React EU).

Il convient à cet égard de rappeler que la Collectivité de Corse est autorité de gestion des fonds européens et co-finance à parité avec l'Etat le CPER, ce qui constitue un argument supplémentaire en faveur d'une co-décision entre l'Etat et la CdC dans la définition et la mise en œuvre du PTIC.

Le Conseil exécutif de Corse considère donc qu'il est conforme à l'exigence démocratique et au bon fonctionnement des institutions de la Corse que l'Assemblée de Corse puisse débattre et délibérer sur les éléments et principes essentiels autour desquels va se construire et se décliner le PTIC.

Historiquement, la Collectivité Territoriale de Corse a d'ailleurs toujours été considérée comme la « matrice » du PEI depuis 2002.

Il convient de rappeler que les échanges relatifs au PTIC ont donné lieu, en 2020, à :

- 3 Comités de pilotage Préfet - Président du Conseil exécutif de Corse (les 5 mars, 18 mai et 22 juillet) ;
- 9 COTECH (Comités techniques) SGAC - DGS et services de la Collectivité de Corse (entre le 9 janvier et le 18 novembre) ;

Dans le cadre de ses propositions et préconisations, le Conseil exécutif de Corse s'est notamment appuyé sur le retour d'expérience tiré du bilan du PEI, notamment en se référant à :

- la délibération n° 17/320 AC de l'Assemblée de Corse du 26 octobre 2017 prenant acte de la présentation du bilan évaluatif du PEI, effectuée à partir d'un rapport du Comité d'évaluation des politiques publiques de la CTC ;
- le rapport de la Cour des Comptes de février 2016 relatif aux aides publiques aux investissements en Corse et au PEI ;

Les propositions de méthode de construction du PTIC formulées par le Conseil exécutif de Corse visent en effet d'une part, à compléter l'effort de mise à niveau des infrastructures engagé par le PEI et d'autre part à intégrer les nouveaux enjeux de transformation et d'innovation permettant à la Corse de relever les défis de ce début

de XXI^{ème} siècle.

Seront donc successivement présentés :

- La typologie des axes d'intervention proposés par le Conseil exécutif de Corse (I) ;
- Les propositions du Conseil exécutif de Corse pour renforcer l'efficacité, la cohérence globale et l'équité des financements prévus au titre du PTIC (II) ;
- La méthode de sélection et d'instruction commune des projets ayant vocation à être validés par le PTIC (III).

Il sera enfin demandé à l'Assemblée de Corse de donner mandat au Président du Conseil exécutif de Corse pour défendre ces principes dans le cadre des négociations restant à mener pour la finalisation du PTIC (IV).

I - LA TYPOLOGIE DES AXES D'INTERVENTION IDENTIFIES

Les réunions techniques tenues entre les services de la Collectivité et ceux de l'Etat ont permis de valider plusieurs secteurs d'intervention potentiels, relevant de domaines de compétences de la Collectivité où une intervention de financement concernant des grands projets structurants pour la Corse se justifie, en cohérence avec les grands documents d'orientation débattus et votés par l'Assemblée de Corse.

Comme il a été précisé précédemment, le PTIC n'est pas le seul outil financier pouvant intervenir sur ce type de projets.

De même, l'enveloppe allouée au PTIC n'est pas extensible et la capacité pour les porteurs de projets à mobiliser les crédits est elle-même limitée.

Ainsi les arbitrages à venir, qu'il s'agisse de financement par d'autres outils, ou de priorisation de projets, peuvent conduire à ne pas intervenir dans l'ensemble des secteurs d'intervention présentés dans le PTIC.

De même, il ne peut être exclu qu'une concertation élargie avec les acteurs du territoire conduise à l'identification d'autres secteurs d'intervention.

A l'heure actuelle, ces différents secteurs ont été regroupés autour de 3 grands axes, mais cette liste n'est, pour les raisons évoquées ci-dessus, qu'indicative.

Axe 1 : Promouvoir un aménagement équilibré du territoire, en poursuivant l'indispensable mise à niveau des infrastructures

1. Eau brute et Assainissement

Cette thématique s'appuie notamment sur le plan Acqua Nostra validé par l'Assemblée de Corse.

La stratégie proposée vise à garantir l'accès à l'eau (quantité et qualité) à l'aune des enjeux liés au changement climatique.

Concrètement, les investissements pourront relever de la mobilisation de la ressource, voire du financement de stations d'épuration des eaux usées, en cohérence avec le programme de l'Agence de l'Eau.

2. Ports

Cette thématique s'appuie notamment sur le plan pluriannuel d'investissements (PPI) de la Collectivité, relatif aux infrastructures de transport pour la période 2017-2026, adopté en avril 2017.

La stratégie consiste à poursuivre la mise à niveau des infrastructures de transport de la Corse indispensables à son développement et à son rayonnement en Méditerranée.

La mise en œuvre de cet axe devra se faire en concertation notamment avec les chambres de commerce et d'industrie de Corse, concessionnaire des infrastructures portuaires dont la CDC est propriétaire.

3. Chemin de Fer

Cette thématique s'appuie également sur le plan pluriannuel d'investissements (PPI) de la Collectivité, relatif aux infrastructures de transport pour la période 2017-2026, adopté en avril 2017.

La stratégie consiste à poursuivre la mise à niveau des infrastructures pour faire du train un mode de transport quotidien et moderne.

Les investissements proposés seront essentiellement des modernisations et des améliorations d'infrastructures existantes (gares, intermodalité, aménagement de croisement, équipements...), l'achat de matériel roulant, ou encore le financement des extensions de lignes (Casamozza vers le Sud).

4. Aéroports

Cette thématique s'appuie sur le plan pluriannuel d'investissements (PPI) de la Collectivité relatif aux infrastructures de transport pour la période 2017-2026, adopté en avril 2017.

La stratégie proposée est de poursuivre la mise à niveau des infrastructures de transport de la Corse indispensables à son développement ainsi que la mise en sécurité et le développement des aéroports.

La mise en œuvre de cet axe devra là encore se faire en concertation avec la chambre de commerce et d'industrie, concessionnaires des infrastructures aéroportuaires dont la Collectivité de Corse est propriétaire.

Les investissements proposés seront essentiellement des modernisations et des améliorations d'infrastructures existantes.

5. Routes

Cette thématique s'appuie sur le plan pluriannuel d'investissements (PPI) de la

Collectivité, relatif aux infrastructures de transport pour la période 2017-2026, adopté en avril 2017.

La stratégie consiste à poursuivre la mise à niveau des infrastructures de transport de la Corse indispensables à son développement pour rendre accessible les territoires urbains, péri-urbains, ruraux et de montagne.

Il s'agira également de sécuriser les tronçons accidentogènes.

Les investissements proposés consistent en la construction de voies nouvelles ainsi qu'en l'amélioration de voies existantes.

6. Pistes cyclables

Cette thématique découle notamment des dispositions du PADDUC qui prévoit la mise en place d'un réseau de voies vertes et vélo routes.

La stratégie consiste à proposer des modes de déplacement décarbonés pour doter la Corse d'un réseau de mobilité multimodal et résilient.

7. Aménagement du territoire

Cette thématique s'appuie principalement sur le PADDUC, et vise à faire du PTIC un outil de mise en œuvre de celui-ci.

Les types d'investissements pourront relever de l'aménagement, notamment dans les zones à forts enjeux.

8. Numérique

Cette thématique s'articule autour du Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique (SDTAN) de la Corse et de la démarche Smart Isula.

La stratégie propose de contribuer à faire de la Corse un territoire numérique connecté, inclusif et résilient.

Les investissements pourraient relever d'équipements en fibre optique, de réseaux spécifiques ou encore de câbles de liaison Corse-Continent.

Axe 2 : Accompagner les dynamiques de développement durable :

1. Gestion des déchets

Cette thématique s'appuie notamment sur la délibération de l'Assemblée de Corse du 11 octobre 2018, approuvant le plan d'actions sur les déchets 2018-2021.

La stratégie proposée vise à contribuer à la maîtrise publique d'une gestion des déchets durable pour la Corse.

Il pourra être proposé de financer ou cofinancer les politiques de généralisation du tri, ou les infrastructures de traitement et de valorisation des déchets.

2. Gestion des risques et submersion marine

Sur cette thématique, les besoins sont réels mais la stratégie de la Collectivité de Corse reste toutefois à formaliser dans un document cadre.

La stratégie proposée consiste à assurer une gestion durable des risques ainsi qu'une gestion durable du trait de côte.

Les investissements proposés pourront relever d'études ou de travaux d'aménagement.

3. Energie

Le document stratégique sur la politique énergétique de la Corse est la Programmation Pluriannuelle de l'Energie pour la Corse (2019-2023 / 2024-2028) dont la révision est en cours.

En attendant la validation de ce document, le protocole d'accord en dix points avec le Premier Ministre peut servir de document de cadrage.

Le Schéma Régional Climat, Air, Energie (SRCAE) de Corse doit également servir de cadre de référence.

La stratégie proposée doit permettre de construire l'autonomie énergétique de la Corse tout en luttant contre les effets du changement climatique.

Les investissements proposés peuvent être des études ou des travaux de rénovation énergétique et de maîtrise de l'énergie.

Pour cette thématique, et de façon évidente, la complémentarité des fonds et notamment avec ceux mobilisés au titre du cadre territorial de compensation sera recherchée.

4. Agriculture

Cette thématique doit contribuer à favoriser l'autosuffisance alimentaire et accélérer la transition vers une agriculture de production, plus durable.

Les types d'investissement envisagés s'orientent vers des équipements collectifs de transformation.

Axe 3 : Développer les équipements collectifs dans les secteurs éducatif, culturel et médico-social.

1. Culture et patrimoine

Les enjeux culturels et de valorisation du patrimoine sont une priorité de la Collectivité de Corse.

Les investissements proposés peuvent relever de la rénovation d'outils culturels existants, de création, ou de la mise en valeur du patrimoine.

2. Enseignement supérieur et recherche

Les projets ont une vocation naturelle à s'inscrire à titre principal dans le cadre de la convention tripartite conclue avec l'Université de Corse et l'Etat.

A minima, les projets retenus devront être en cohérence avec celle-ci.

D'autres acteurs pourront, le cas échéant, être intégrés dans les projets PTIC.

La stratégie proposée devra permettre de répondre aux enjeux d'une université au cœur de la Méditerranée et faire de l'innovation et de la recherche des véritables leviers de transformation de la Corse.

Les investissements proposés pourront financer la rénovation de bâtiments existants et la construction de nouveaux équipements.

5. Enseignement secondaire

La stratégie proposée consiste à une remise à niveau des infrastructures d'enseignement secondaire tout en contribuant à l'autonomie énergétique de la Corse.

Des projets d'aménagement ou de modernisation de collèges et lycées peuvent être envisagés au titre du PTIC, ainsi que des opérations de rénovation énergétique.

6. Santé / Médico-social

La stratégie proposée consiste à renforcer la solidarité et à améliorer l'autonomie et l'accueil pour les personnes âgées dépendantes dans le rural et l'urbain.

Plusieurs investissements peuvent être envisagés, qu'il s'agisse de la rénovation d'équipements existants ou de la mise en œuvre d'opérations innovantes pour l'amélioration de la prise en charge des personnes dépendantes.

Se posera également la question du financement, certainement croisé, des infrastructures hospitalières de l'île, qui est une des déclinaisons du programme de financement du retard en matière d'infrastructures publiques de santé dit « PEI santé » voté à l'unanimité par l'Assemblée de Corse.

Le choix qui pourrait être fait de restreindre, dans un souci de concentration des crédits et d'efficacité, les axes d'intervention souligne de plus fort la nécessité d'une méthode rigoureuse dans le choix des projets financés par le PTIC (dont l'enveloppe globale annoncée reste modeste).

Et le diagnostic partagé des besoins fera nécessairement apparaître la nécessité d'optimiser l'efficacité des différents financements prévus comme celle d'en prévoir de nouveaux.

II - LES PROPOSITIONS DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE POUR RENFORCER L'EFFICACITE, LA COHERENCE GLOBALE ET L'EQUITE DES FINANCEMENTS PREVUS AU TITRE DU PTIC

Dix préconisations ont été transmises au représentant de l'Etat à l'occasion des

COFIL et COTECH sans avoir fait l'objet d'une prise en compte significative jusqu'à aujourd'hui.

Elles sont ci-après reprises et développées.

Préconisation n° 1 : Retenir des projets s'inscrivant en cohérence avec la stratégie d'ensemble portée par la Collectivité de Corse

Une des critiques, forte et commune, du rapport de la Cour des comptes et du rapport évaluatif de la Collectivité Territoriale de Corse relatifs au PEI, concerne la logique de saupoudrage qui a largement caractérisé le programme : intérêt inégal des projets financés eu égard à leur nature, leur faisabilité dans des délais raisonnables, ou encore leur cohérence avec des choix stratégiques partagés.

Depuis cette époque, le contexte a évolué.

La Corse est désormais dotée du plan d'aménagement et de développement que prévoyait la loi du 22 janvier 2002, le PADDUC, mais qui n'a été adopté qu'en 2015, et les trois principales collectivités territoriales insulaires ont fusionné en une collectivité unique au 1^{er} janvier 2018.

La Collectivité de Corse s'est dotée, pour la plupart des domaines de l'action publique, de diagnostics et de programmes (PPE Energie, PPI Infrastructures...), de documents stratégiques faisant défaut au moment du lancement du PEI ou couvrant des secteurs dépendant encore à l'époque de la compétence de l'Etat.

Ainsi, les outils et l'acteur qui faisaient défaut pour activer un programme tel que le PEI en 2002 existent en 2020, ce qui est un avantage significatif pour la construction du futur PTIC.

La loi confère le rôle de premier aménageur du territoire insulaire à la Collectivité de Corse, seule collectivité unique de métropole disposant de compétences hors du droit commun des collectivités territoriales de la République, notamment dans les domaines relevant du PTIC.

Ce rôle central doit bien sûr se combiner avec la nécessité d'impliquer pleinement les autres collectivités de l'île dans la conception et la mise en œuvre du PTIC, y compris à travers des projets pour lesquels elles pourront être amenées à assurer la maîtrise d'ouvrage.

Dans ce cas, les projets pourraient faire l'objet d'un suivi par un comité de pilotage territorial associant les services de l'Etat et de la Collectivité.

Une méthodologie commune doit en effet être arrêtée entre la CDC et l'Etat afin d'établir des axes stratégiques partagés et de convenir des projets qui entreront dans le champ de financement du prochain programme, au terme de procédures de concertation et de consultation devant permettre aux acteurs publics locaux de présenter leurs projets et de les faire inscrire, sous réserve de validation conjointe Etat-CDC, au PTIC.

Cette vision partenariale entre l'Etat et la CdC dans la construction du PTIC avait d'ailleurs été reprise par le Préfet Robine, qui confirmait dans une lettre du 15 juin

2020 que le PTIC serait le fruit d'une préparation conjointe.

La convention de mise en œuvre du PTIC devra décliner la comitologie qui assurera la gouvernance, le suivi et l'évaluation du plan.

Préconisation n° 2 : Inscrire au PTIC des projets ayant un caractère structurant

Les rapports de la CTC et de la Cour des Comptes relatifs au PEI soulignent la tendance à s'éloigner, au fil des ans et des opérations, de la philosophie initiale du PEI, programme exceptionnel devant financer des opérations structurantes.

La Cour des Comptes écrit même que certains projets relèvent plus du « *saupoudrage que du rattrapage* ».

Cette banalisation trouverait sa source dans le manque de souplesse du programme au niveau financier, notamment par la suppression de la ligne budgétaire unique (LBU), les crédits de l'Etat faisant l'objet d'une action du BOP 162 - PITE mais également d'autres opérateurs tels que le CNDS, l'ONEMA, l'ADEME et l'AFITF, qui ont rendu les financements plus instables en complexifiant la gestion et en réduisant l'application du taux de 70 %.

Le caractère exceptionnel du programme s'est donc limité à maintenir une concentration de moyens financiers, relevant auparavant du droit commun, au détriment d'autres programmes contractualisés comme le CPER. La CC estime dans son rapport que « *dès l'origine, la présentation des documents de programmation, comparant systématiquement les besoins de financement au titre du PEI à ceux accordés par ailleurs, a conduit à considérer le PEI comme une nouvelle source de financement public appelée à suppléer ou à compléter les autres. A contrario, l'absence de financement du PEI pour le sentier du littoral ou, provisoirement, pour le traitement des déchets a ainsi été expliquée par la disponibilité d'autres financements contractualisés* ».

Les réajustements successifs de la programmation sont allés dans le même sens, ainsi que le remarque la Cour des comptes, en raison même de l'organisation de la gouvernance : « *le choix du mode de gouvernance du PEI, intégrée à celle des aides contractualisées, donc marqué par le souci légitime de coordination, a participé à la dilution de l'objectif initial du plan, celui d'un rattrapage structurel grâce à des opérations ciblées. Le PEI est rapidement devenu un programme banalisé dans sa gestion, employé quand besoin était pour suppléer d'autres financements devenus insuffisants pour tel ou tel projet, voire géré comme une variable d'ajustement* ».

Au cours de la seconde convention, cette confusion aurait dû disparaître compte-tenu de la sortie de la Corse de l'objectif 1 pour rejoindre l'objectif de compétitivité, ainsi de la réduction des champs d'intervention du CPER, ce qui aurait dû contribuer à un recentrage du PEI.

Cela n'a pas été le cas, et le mécanisme de concurrence s'est même amplifié en raison de la règle de dégagement d'office applicable au FEDER, ce qui a entraîné une sous-consommation du programme sur la troisième convention puisque seulement 24,07 % de l'enveloppe PEI ont été utilisés.

Ainsi et par exemple, lors de la mandature 2010-2015, l'utilisation des programmes

opérationnels de l'UE a été privilégiée par rapport au PEI, notamment pour éviter le risque de dégageant d'office, ce qui a conforté le PEI comme une source de financement parmi d'autres.

Il est important de relever, qu'à cette époque, l'Etat était autorité de gestion des programmes européens.

L'élaboration du PEI IV s'est appuyée sur les recommandations du rapport de la Cour des Comptes en ne remettant pas en cause les grands équilibres du PEI mais en optimisant la gestion de la fin du programme, notamment par la mise au point de listes principales et complémentaires établies grâce à un travail en commun entre les services de la CdC et ceux de l'Etat, remettant la CdC au cœur du programme.

Cette bonne pratique d'échange et de communication doit donc perdurer pour le prochain plan.

Afin d'éclairer les arbitrages à venir du Président du Conseil exécutif de Corse et du Préfet de Corse, il convient d'insister sur la nécessité de s'entendre sur des éléments de définition des projets structurants pour construire le futur PTIC, tels que :

- **Impact territorial à minima supra communal/interco**
- **Non finançables par ailleurs (taux d'intervention/éligibilité de dépenses/enveloppe disponible)**
- **S'inscrivant dans une stratégie territoriale**
- **Soutenabilité financière (investissement et fonctionnement maîtrisés)**

Préconisation n° 3 : organiser la complémentarité du PTIC avec le plan de relance, les PO, React-EU, le CPER, et le droit commun

C'est sur la base d'une véritable complémentarité des financements exceptionnels et des financements de droit commun que doivent s'articuler les politiques publiques.

Le droit commun aura vocation à s'appliquer là où un projet ne sera pas structurant - donc ne relèvera pas du PTIC - n'entrera pas dans les volets du CPER, ou ne sera pas concerné par les PO européens.

Une complémentarité des interventions entre fonds européens et PTIC est à rechercher dans plusieurs domaines tels que les infrastructures de recherches, la transition écologique, la gestion des déchets ou encore la santé, tout comme le CPER, conçu pour intervenir en contrepartie des fonds européens, trouvera naturellement sa place dans des domaines d'intervention tels que l'innovation et la recherche ou la transition écologique.

En cela le PEI a particulièrement péché. L'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 dispose pourtant que « *le PEI est établi en coordination avec les objectifs du CPER et ceux de la programmation des fonds structurels européens* ». Mais les programmations successives n'ont pas permis d'identifier la spécificité du PEI au regard du CPER ou des fonds européens. Cet aspect est souligné dans le rapport de la Cour des Comptes qui reconnaît « *une confusion particulièrement nette pour les transports* » en citant l'exemple de la déviation de Bucugnà, financée par le

CPER et les programmes européens.

De nombreux axes d'interventions futurs sont envisagés. On peut citer par exemple le financement d'outils d'enseignement supérieur ou de recherche, la gestion des risques (inondation, maritime ou industriel), les équipements hospitaliers, les collèges et lycées, les aménagements urbains, les aménagements culturels...

Afin d'optimiser l'utilisation des crédits et de créer une synergie entre les différentes politiques publiques (CDC ; Etat ; Europe), les modalités de gouvernance des programmes doivent être adaptées (fin de PEI /PTIC ; CPER).

Le PTIC devrait s'inscrire dans les engagements tripartites (FESI, PTIC, CPER) tout en conservant sa spécificité, à savoir le soutien à des projets stratégiques et structurants nécessitant des financements importants.

Au regard de la modification de sa philosophie par rapport au PEI qui attribuait des financements par mesures sectorielles, liés pour certains à des dispositifs de droit commun (AFITF, ADEME, Agence de l'Eau, FACE, CNDS), il est important que les acteurs du territoire et la Collectivité de Corse puissent continuer à bénéficier de ces financements de droit commun pour les opérations non sélectionnées au titre du PTIC.

Ainsi il importe en terme de méthode que les collectivités disposent de l'assurance d'avoir accès aux financements de droit commun pour les opérations qui ne seraient pas retenues dans le PTIC, d'autant que le bilan réalisé par les services de l'Etat met largement en avant des besoins encore identifiés sur l'ensemble des mesures sectorielles financées par le PEI.

La gestion budgétaire du PEI a évolué selon les modifications de l'organisation interministérielle et de la réorganisation des services de l'Etat ayant un impact sur la disponibilité des AE et la signature des conventions d'attribution de subvention. Les prochains programmes contractualisés (PTIC, CPER) pourraient être accompagnés par un volet communication sur le régime général des subventions de l'Etat mobilisables en dehors du PTIC et du CPER.

Reste enfin à clarifier au plus vite les modalités de mise en œuvre du Plan de relance Covid en Corse afin d'optimiser là encore l'efficacité des financements publics.

Afin d'optimiser l'utilisation de l'ensemble des crédits (CPER, PEI/PTIC, FEDER, Plan de relance), la gouvernance des différents programmes contractuels sera adaptée, en particulier par l'organisation de revues d'opérations régulières pilotées conjointement par la CdC et l'Etat et associant éventuellement les maîtres d'ouvrage concernés.

L'articulation entre les différents programmes (CPER, PEI/PTIC, FEDER, Plan de relance...) pourra conduire à revoir les projets ou axes d'intervention du PTIC, en fonction des crédits disponibles ou des règles d'éligibilités de ceux-ci.

Rappelons une fois encore que le PTIC n'a pas vocation à se substituer aux financements de droit commun.

Si la complémentarité entre PEI/PTIC, CPER, et Fonds européens s'impose, elle ne doit pourtant pas exclure tous les autres financements de droit commun.

Préconisation n° 4 : la mise en place d'outils d'évaluation

L'absence d'une stratégie globale a à l'évidence contribué à diminuer l'efficacité du PEI.

L'absence d'indicateurs d'évaluation adaptés à chaque sous-mesure a empêché d'apprécier finement la performance globale du programme, dont l'examen des réalisations repose essentiellement sur un bilan physico-financier des opérations.

Si le bilan présenté s'attache à mettre en avant les avancées qualitatives permises par la réalisation des opérations, il manque d'indicateurs chiffrés permettant d'ancrer ce constat dans une réelle démarche évaluative.

Aucun indicateur de mesures de résultat ne semble avoir été intégré au niveau de la conception du PEI.

C'est la raison pour laquelle il convient d'assortir le prochain plan d'une démarche évaluative tant en terme de méthode (définition des indicateurs au regard des objectifs poursuivis), qu'en terme de suivi (installation de la comitologie ad hoc).

Au-delà des impacts environnements, techniques et sociaux cette démarche pourrait également intégrer la mesure des effets de ce programme auprès des bénéficiaires concernés.

De la même manière, si le bilan met en avant une évolution du PIB sur la période de mise en œuvre, l'impact réel du PEI sur le PIB est difficilement mesurable sauf à prendre en compte des effets induits par certains projets.

Cette interrogation est d'autant plus prégnante au regard de la persistance en Corse, sur toute la période, du taux de pauvreté le plus élevé de métropole (20,4 % de la population vit dans un ménage dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté).

Il conviendrait de définir pour le PTIC des indicateurs permettant de mesurer la création de richesses sur le territoire.

Ces outils évaluatifs pourraient être pensés en fonction de chaque opération et renseignés sur trois périodes clefs du projet (indicateurs de contexte, de situation et de cadrage de l'opération ; indicateurs de suivi ; indicateurs d'effet ou d'impact).

La mise en place de ces outils pourrait ainsi permettre une correction de la disparité observée, et notée dans les trois rapports, dans le financement des différents territoires.

Cette disparité est particulièrement détaillée dans le projet de bilan de l'Etat qui présente une répartition géographique des dossiers PEI en précisant que ce

déséquilibre est particulièrement visible pour les projets routiers et culturels.

Il convient de noter à cet égard que l'action du Conseil exécutif de Corse depuis 2016 a été orientée vers la résorption de ces déséquilibres issus de la période 2002-2015.

Enfin, le Conseil exécutif de Corse propose de dépasser une approche trop comptable et quantitative de l'évaluation des retours sur investissements en mettant en œuvre des indicateurs de richesse, s'inspirant notamment de ceux proposés par la Commission sur la mesure des « performances économiques et du progrès social » (Commission Stiglitz) ou de l'indice de développement humain préconisé par le Programme des Nations Unies pour le développement.

Préconisation n° 5 : garantir l'équité et l'égalité d'accès aux financements prévus par le PTIC

De nombreuses collectivités et porteurs de projet souhaitent légitimement que leurs opérations soient retenues au titre du PTIC et les demandes d'ores et déjà formulées dépassent largement le montant de l'enveloppe prévue.

Tout ne peut être financé et n'a pas vocation à être financé par le PTIC.

La concertation dans la définition et la mise en œuvre des critères de sélection d'un projet, ainsi que la lisibilité des dits critères sont donc des conditions sine qua non de la réussite collective.

Le corpus de règles à définir doit également garantir les équilibres territoriaux, mais aussi l'égalité d'accès aux subventions du PTIC.

Cette préconisation doit bien sûr se concilier avec la qualité des projets sélectionnés, laquelle conditionne la bonne consommation des crédits et l'efficacité du Plan.

Cette préconisation ayant un caractère essentiel, le Conseil exécutif de Corse propose de mettre en place une procédure de consultation impliquant l'Etat, le Conseil exécutif de Corse, l'Assemblée de Corse et les instances consultatives de la Collectivité de Corse, les intercommunalités et communes ou leurs représentants aux fins de recueillir les propositions sur les modalités opérationnelles de sa mise en œuvre.

Préconisation n° 6 : la lisibilité relative au montant financier réel du programme

Le montant total de la programmation PEI est affiché à 1 940,68 M€ avec une participation maximum de l'Etat de 70 %.

La référence à un programme ayant conduit à verser à la Corse une somme de 2 milliards d'€ relève largement d'un effet d'annonce.

Cette somme correspond en fait au montant **global** des projets financés.

Or, si l'on retient que la participation théorique de l'Etat est de 70 % (les rapports précités démontrent qu'elle se rapproche bien plus souvent de 58 %), **la réalité du montant engagé par l'Etat n'est pas de 1 940,68 M€, mais de 1 358,47 M€.**

Il n'est pas question ici d'ergoter sur les chiffres mais de prendre en compte une réalité comptable pour les budgets des collectivités.

Une confusion quant au volume financier mobilisé en faveur de la Corse a eu tendance à s'installer. Le montant de 1 940 Millions d'euros sur 15 ans constituant un coût d'objectifs, il n'équivaut aucunement au montant des financements octroyés par l'Etat.

Pour une meilleure lisibilité de la programmation, il conviendrait donc d'exprimer le véritable volume financier mobilisé pour la Corse par l'Etat en mentionnant le taux d'engagement de ce dernier sur l'ensemble de la programmation et non pas le coût d'objectifs, calculé sur le coût des opérations hors taxes.

Préconisation n° 7 : l'augmentation de la participation financière de l'Etat

La clé de répartition, telle qu'elle résulte de l'application de l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, s'établit à 70 % au maximum du coût apporté par l'Etat. Les 30 % restant demeurant à la charge des différents maîtres d'ouvrage, tel que la CDC, les départements jusqu'à décembre 2017, les EPCI et les communes.

Pour les services de l'Etat, le PEI doit encore être considéré comme exceptionnel par sa durée, et surtout, par le taux d'intervention de l'Etat (cf. rapport Etat page 6 et suivante, puis reprise en fin de rapport sur l'explication du taux de financement intégrant le FCTVA).

Or, l'analyse de l'exécution du PEI a démontré que le taux d'intervention de l'Etat qui s'élève en moyenne à 58 %, dissimule des disparités par axes, mesures, ou sous mesures.

Il semblerait, comme cela a pu être évoqué devant le comité d'évaluation, que la durée du PEI ait contribué à une baisse du financement réel de l'Etat en raison de la non-modulabilité de sa participation, ce qui a conduit à l'érosion généralisée du programme.

Si rien n'indique qu'il correspond à un coût total exprimé en HT ou TTC, le taux de financement sur la dépense subventionnable est exprimé à partir de la somme HT compte tenu du mécanisme inhérent au FCTVA.

C'est donc bien l'intégration du FCTVA qui permet à l'Etat d'afficher une participation directe à 70 %.

Sur la période, le taux de TVA pour les travaux a ainsi évolué de 8 à 10 % alors que le FCTVA est passé de 15,482 % à 16,404 % (2003-2015). L'intégration du FCTVA induit une participation supplémentaire de l'ordre de 6 à 7,5 %.

Comme cela peut être vérifié dans de nombreux dossiers, le taux de l'Etat, avec intégration du FCTVA, serait donc de 63 à 68 % (source tableau SGAC au 6 décembre 2019).

Les membres du comité d'évaluation ont, pour toutes ces raisons, et à plusieurs

reprises, demandé une révision plus favorable de la clé de répartition.

La baisse des dotations servies aux collectivités, la trajectoire d'orientation des finances publiques locales qui pourrait sur les exercices à venir se traduire par une nouvelle contrainte sur les budgets des collectivités, accentueront les difficultés de certains maîtres d'ouvrage à assurer leur part d'autofinancement.

La participation de l'Etat doit être augmentée et portée au maximum prévu par la loi (80 %) sur la base des dépenses HT.

Préconisation n° 8 : La création d'un fonds de concours pour accompagner le portage financier des maîtres d'ouvrage

La montée en charge du PEI et plus particulièrement des opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Collectivité de Corse a également révélé une nouvelle problématique, à savoir la difficulté pour les collectivités locales de cofinancer et de préfinancer des montants importants. En effet, la mise en œuvre du programme (cofinancement et préfinancement des opérations) a directement impacté le niveau d'endettement des collectivités et, notamment celui de la CdC.

Par ailleurs, les membres du comité d'évaluation ont souligné la nécessité de la mise en place d'un fond de concours reposant sur le principe d'avance des fonds par l'Etat.

Cette modalité de financement, totalement dérogatoire au droit commun qui autorise, depuis le décret de 1999, le versement d'une avance au commencement d'une exécution qui ne peut excéder 5 % du montant prévisionnel de la subvention, permettrait aux collectivités de recevoir les sommes correspondantes à la totalité des participations dès l'engagement des opérations concernées.

Il convient de rappeler pour mémoire que la motion adoptée par l'Assemblée de Corse le 30 octobre 2008 demandant à l'Etat la prise en charge des intérêts des emprunts ou prêts dus aux retards de paiement du PEI est restée, comme tant d'autres, sans effet.

Préconisation n° 9 : l'accompagnement technique des maîtres d'ouvrage et la montée en charge des compétences locales pour assurer le maximum de retombées économiques sur le territoire insulaire, dans le respect des règles de la commande publique

Les effets induits par le PEI sur la mise en service de nouveaux équipements ont également été relevés par les membres du comité d'évaluation et posent la question de la soutenabilité des investissements. En effet, l'impact des charges de fonctionnement induites par les investissements a engendré de nouvelles dépenses.

La capacité du maître d'ouvrage à assurer, sur ses ressources propres, les charges d'exploitation de l'investissement, est logiquement un élément examiné en COREPA au travers de la fiche financière dévolue à l'opération et qui résulte de l'instruction effectuée par les services de l'Etat.

Or, il apparaît que ce critère n'a jamais été prépondérant au regard de la faisabilité technique et financière alors même qu'il devait être central dans le choix des investissements à réaliser, notamment en matière de mutualisation.

Ainsi il est important de replacer l'impact des charges de fonctionnement induites par l'investissement au centre de la décision d'octroi de subvention dans le cadre des projets retenus au titre du PTIC.

Par ailleurs, l'assistance à maîtrise d'ouvrage (mesure de l'axe 4) n'a pas bien fonctionné dans le cadre du PEI. Les quatre avenants passés mettent en avant la difficulté à tenir les délais de réalisation des opérations. Il est donc nécessaire que la maturité des projets soit l'un des critères de sélection des opérations PTIC.

La Cour des Comptes a démontré que, dans les très gros projets structurants, 5 à 10 % du projet concernent l'assistance à maîtrise d'ouvrage mais que, au lieu de solliciter une subvention sur l'axe 4, les porteurs de projets ont intégré cette part dans le coût total de l'opération.

Il est certain que les besoins en ingénierie générés par des projets ambitieux n'ont pas été anticipés. La création d'une ligne dédiée dans le PEI n'a pas été un outil adapté pour répondre aux besoins.

Les délais moyens de réalisation des opérations et les surcoûts constatés en fin d'opération à la charge du maître d'ouvrage, témoignent des carences de la conduite d'opération accentuées par un marché fortement impacté par l'insularité.

Il conviendrait également de réfléchir à une nouvelle modulation de l'assistance technique avec les porteurs de projets, y compris ceux ayant de faibles ressources internes en la matière.

Enfin, il a été constaté au titre de l'exécution du PEI une difficulté d'une part importante du tissu économique local à se positionner efficacement sur de nombreux secteurs d'activité.

Il convient donc de procéder à une réflexion partagée avec l'ensemble des acteurs pour garantir un égal accès à la commande publique et des retombées optimisées au plan local, dans le strict respect des règles de la commande publique.

Préconisation n° 10 : Allonger la durée et augmenter le montant du PTIC

Les discussions actuelles laissent à penser que le volume du PTIC sera facialement proportionnel à celui du PEI, soit un montant de 500 M€ en coût de projet (c'est-à-dire en fusionnant la participation de l'Etat et celle des partenaires locaux) sur 5 ans (pour un PEI de 2 milliards théoriques de coût de projet sur 20 ans).

Le volume de ce plan a été proposé unilatéralement par l'Etat.

Il convient bien sûr de saluer le principe de ce plan, mais de ne pas exclure par principe une discussion sur le montant du PTIC, en intégrant cette question sur la négociation globale en cours, y compris relativement au chiffrage de la part de financement à laquelle aura droit la Corse au titre du Plan de relance.

Il conviendra peut-être de réajuster le volume du plan en fonction des besoins identifiés par les diagnostics réalisés et d'exprimer son montant en coût de financement de l'Etat et non en coût total de projets.

Quant à sa durée, pour renforcer la complémentarité entre les fonds et les politiques publiques mises en œuvre, il est proposé qu'elle soit alignée sur celle des programmes européens et des CPER qui s'étalent généralement sur 7 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2027 au lieu du 31 décembre 2025.

Une période de 7 ans serait également plus adaptée pour finaliser des projets considérés comme structurants et voir aboutir les démarches de concertation inhérentes à ce type d'investissements.

Enfin, cette durée permettrait d'intégrer dans le plan les années 2021 et 2022 qui seront marquées par l'incertitude liée à la crise Covid et la programmation d'opérations matures au titre de la relance.

Les services de l'Etat n'ont à ce jour apporté aucune réponse significative aux préconisations ci-dessus exposées.

Il convient donc d'acter en commun au plus vite les critères de sélection des projets qui seront retenus au titre du PTIC.

Après cette phase de sélection, s'ouvrira logiquement une phase d'instruction commune entre l'Etat et la Collectivité de Corse (principe de co-décision et de co-instruction), à propos de laquelle le Conseil exécutif de Corse a également proposé une méthode.

III - LA METHODE D'INSTRUCTION COMMUNE DES PROJETS FINANCES PAR LE PTIC

Il s'agit, à travers le référentiel commun proposé, d'articuler concrètement et efficacement le travail d'instruction des services de l'Etat et de ceux de la Collectivité de Corse.

Ce type de document a vocation à être intégré dans une convention de mise en œuvre, qui précisera l'ensemble des modalités d'intervention de la Collectivité de Corse et de l'Etat concernant le PTIC.

Il est proposé à l'Assemblée de Corse :

- d'approuver le présent rapport et ses annexes,
- de donner mandat au Président du Conseil exécutif pour négocier l'élaboration du plan de transformation d'innovation et d'investissements pour la Corse à partir des éléments de méthode ci-dessus rappelés,

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.