

ASSEMBLEE DE CORSE

1 ERE SESSION ORDINAIRE DE 2024

REUNION DES 01 ET 2 FÉVRIER 2024

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**RAPORTU D'OSSERVAZIONE DI A A CAMERA
REGIUNALE DI I CONTI "CULLETTIVITÀ DI CORSICA :
L'AZZIONE PÈ A PRIVENZIONE DI I RISICHI È A
PRUTEZZIONE DI L'AMBIENTE DI U LITURALE DI
CORSICA - ESERCIZII 2018 È QUELLI DI FILA"
RAPPORT D'OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE
RÉGIONALE DES COMPTES "COLLECTIVITÉ DE CORSE :
L'ACTION POUR LA PRÉVENTION DES RISQUES ET LA
PROTECTION ENVIRONNEMENTALE DU LITTORAL DE
LA CORSE - EXERCICES 2018 ET SUIVANTS"**

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

La Chambre Régionale des Comptes a inscrit à son programme de travail pour l'année 2023, le contrôle des comptes et de la gestion de la Collectivité de Corse pour la période allant de 2018 à 2023.

Ce contrôle porte sur la thématique des enjeux environnementaux du littoral en termes de gestion des risques naturels et de préservation de l'environnement.

Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête interrégionale des juridictions financières portant sur la prise en compte des risques et enjeux environnementaux dans l'aménagement du littoral méditerranéen : elle associe les chambres régionales des comptes Corse, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le contrôle a été notifié à la Collectivité par lettre du 8 mars 2023 et l'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du Code des juridictions financières a eu lieu le 16 juin 2023.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à la Collectivité par la chambre le 20 juillet 2023, formulant cinq recommandations et cinq rappels à la loi.

La Collectivité y a répondu le 6 septembre 2023 en apportant divers éclairages et en insistant sur la nécessité de réinscrire la problématique abordée par le contrôle de la CRC dans le contexte d'ensemble caractérisant la période de contrôle (de 2018 à 2023) qui commence avec la création de la Collectivité de Corse et coïncide avec la mise en place de celle-ci ; ce que le rapport ne semble pas faire, alors que ce contexte a une incidence directe sur l'ensemble des questions traitées par ce contrôle.

La chambre, après avoir analysé les réponses reçues, a arrêté le 26 septembre 2023 ses observations définitives (*annexe 1*) dont la Collectivité a accusé réception le 6 octobre 2023, et auxquelles il a été répondu le 6 novembre 2023, en rappelant les arguments déjà développés oralement lors de l'entretien de fin de contrôle et le 6 septembre suite au rapport d'observations provisoires.

Comme vu précédemment, la réponse à ce rapport (*annexe 2*) développe les arguments suivants, en commençant par la nécessité de prendre en compte le contexte lié à la période même de ce contrôle coïncidant avec la création de la Collectivité issue de la fusion des deux départements et de la Collectivité Territoriale de Corse :

Il s'agit d'une fusion d'une complexité sans équivalent dans l'ensemble institutionnel français.

Elle ouvre donc une période de profonde transformation de l'organisation de l'institution, d'harmonisation des pratiques, de restructuration des politiques publiques afin d'assurer la continuité et la qualité du service public de façon homogène sur l'ensemble de l'île, et ce dans toutes les politiques publiques relevant auparavant des trois collectivités ayant fusionné.

Il a fallu notamment, et nécessairement, procéder à une hiérarchisation des urgences et priorités, dans une situation éminemment complexe, encore aggravée par un contexte politique, économique, budgétaire, voire sociétal (crise Covid) incertain et troublé.

Plus spécifiquement encore, dans le champ d'intervention objet du contrôle, les compétences environnementales de la Collectivité de Corse ne se sont pas seulement « accrues » (page 5 du rapport) ; elles ont été profondément renouvelées dans un cadre institutionnel, juridique et territorial renouvelé et à repenser intégralement, en intégrant la nécessité d'une harmonisation des procédures et des pratiques au niveau territorial, tant en termes administratifs que de ressources humaines, là où les deux échelons départementaux avaient développé des politiques et des process largement différents.

Par ailleurs, il convient également de souligner que le processus de négociation en cours depuis plusieurs mois entre la Corse et l'État relatif à l'autonomie de l'île, est susceptible d'affecter encore lesdites compétences environnementales et leurs modalités d'exercice.

Le fait que ce contexte ne soit ni évoqué, ni pris en compte par le rapport est à notre sens une faiblesse méthodologique, qui induit souvent une sévérité excessive dans les analyses développées.

De plus, il faut également rappeler que la volonté de la Collectivité de Corse est de poursuivre et de renforcer les actions engagées en faveur des espaces littoraux, lesquels ne sont pas menacés par des risques naturels uniquement : la protection de la biodiversité et le développement durable, d'une part, et la lutte contre la spéculation foncière et immobilière, d'autre part, sont deux priorités politiques de notre institution dans un contexte où le changement climatique mais aussi la pression immobilière et la logique spéculative s'aggravent.

Dans ce cadre global, les documents stratégiques territoriaux, ceux relatifs à la gestion du trait de côte, d'une part, et à la stratégie d'acquisition foncière et aux espaces naturels sensibles, d'autre part, sont déjà en cours d'élaboration, parallèlement à l'analyse globale des résultats du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC).

Malgré un contexte mouvementé depuis 2018, post-fusion institutionnelle et post-covid, et désormais en plein processus de négociation, ces stratégies sont toutes prévues pour être soumises à l'Assemblée de Corse au premier semestre 2024.

Une nouvelle stratégie de gestion du trait de côte

Suite à l'adoption par l'Assemblée de Corse de la définition des grandes orientations et d'une méthodologie pour l'élaboration d'une stratégie territoriale corse de gestion

du trait de côte (en décembre 2019), les travaux se sont poursuivis par des études complémentaires destinées à élaborer un diagnostic géomorphologique des côtes meubles et rocheuses permettant de définir la sensibilité à l'érosion. Ce diagnostic sera soumis à l'Assemblée de Corse au premier semestre 2024 et permettra l'accompagnement technique des collectivités concernées pour l'élaboration des stratégies locales.

La diversité des espaces naturels sensibles

S'agissant des espaces naturels sensibles (ENS), il convient de rappeler qu'ils ne concernent pas que les espaces littoraux : la stratégie de la Collectivité de Corse, en cours d'élaboration, inclut l'intérieur et la montagne dans leur identification et en vue de leur protection et leur aménagement. Le schéma territorial des espaces naturels sensibles dont la rédaction doit s'achever dans le courant du 1^{er} semestre 2024, est coconstruit avec les acteurs du territoire. Il permettra notamment la désignation d'une vingtaine de nouveaux sites à labelliser ENS - et à placer en zone de préemption dont 6 bénéficieront dès cette année d'un plan d'intention paysagère et d'un avant-projet sommaire d'aménagement.

Le partenariat avec le Conservatoire du Littoral

Pour les espaces sensibles qui se trouvent sur le littoral, et sont soumis à des risques (naturels ou pas) forts, la Collectivité est déjà inscrite résolument dans une logique de complémentarité avec le Conservatoire du littoral, sur la stratégie d'acquisition et en matière de droit de préemption ; ainsi, la création de 21 nouvelles zones de préemption ENS sera soumise à votre Assemblée dans le courant du 1^{er} trimestre 2024, sur proposition du Conservatoire du Littoral et en accord avec les communes concernées.

La Collectivité de Corse contribue d'ailleurs, en moyens financiers et humains, à l'activité de cette structure de l'État, malgré des contraintes budgétaires toujours plus fortes, le transfert de compétences en la matière ne s'étant pas accompagné d'un transfert de ressources budgétaires ou humaines.

Concernant le Conservatoire du Littoral, le Conseil exécutif de Corse a déjà eu l'occasion d'exprimer la conviction que le rattachement de cette structure, qui a joué historiquement et continue de jouer un rôle protecteur essentiel, à la Collectivité autonome de Corse est une évolution logique et indispensable.

La clarification des missions de l'Office de l'Environnement de la Corse et l'exercice de la tutelle de la Collectivité

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique environnementale, la Collectivité de Corse dispose effectivement d'un opérateur : l'Office de l'Environnement de la Corse (OEC).

A cet égard, il convient de rappeler que le contrôle de conformité des actes des opérateurs de la Collectivité (notamment ses agences et offices y compris l'OEC), soit l'exercice de la tutelle administrative (conformité des actes au regard de la loi et des orientations stratégiques, gestion RH et financière) a été constamment renforcé par la Collectivité de Corse depuis 2018.

Le transfert des compétences anciennement départementales en matière environnementale vers la Collectivité de Corse, organisme de tutelle de l'OEC, implique effectivement de réinterroger l'organisation de ladite tutelle, tant sur les aspects opérationnels que sur le contrôle de l'activité de l'opérateur.

Sur ce point, le déploiement des contrats d'objectifs et de performance (COP) entre la Collectivité et ses opérateurs (en l'espèce l'OEC) est un objectif prioritaire de la Collectivité dont l'exercice vise à formaliser (après état des lieux et diagnostic), dans une démarche intégrée (tutelle de conformité des actes, politique publique et finances) un outil du dialogue de gestion stratégique et opérationnel à visée évaluative.

Les objectifs de la démarche sont de :

- Clarifier les domaines de compétences partagés avec les directions générales adjointes (DGA) de la Collectivité et les autres agences et offices pour plus de lisibilité ;
- Définir la répartition des moyens, la définition des process entre chaque établissement et les DGA de la Collectivité, ainsi que les autres agences pour plus d'efficacité et d'efficience ;
- Matérialiser et assurer le suivi (par des outils et indicateurs dédiés) des orientations stratégiques et lignes directrices des établissements tels que validés par l'Assemblée de Corse ;
- Structurer un rendu-compte semestriel au Conseil exécutif permettant aux actions d'être suivies et évaluées (le dispositif global de suivi du COP a vocation à participer à l'exercice annuel de rendu-compte devant l'Assemblée de Corse.

En ce sens, une réunion de lancement de la démarche s'est tenue entre la Collectivité et l'OEC le 18 octobre dernier sur la base d'un diagnostic partagé relatif aux forces et faiblesses de la relation incluant notamment la question centrale du partage des compétences et des moyens.

De plus, la rénovation du circuit dématérialisé de contrôle des actes (Airs-Délib) inclut depuis ce mois de septembre les avis des DGA métiers concernées au regard de la nature des actes contrôlés. Cette nouvelle disposition permet ainsi de renforcer la vision agrégée de la Collectivité sur les modalités d'exercice des politiques publiques déléguées à son opérateur.

En ce qui concerne le transfert de compétence « Natura 2000 », un rapport a été soumis à l'Assemblée de Corse à l'automne 2023 (*délibération n° 23/144 AC de l'Assemblée de Corse du 30 novembre 2023*) confiant à l'OEC des prérogatives en la matière.

L'acquisition d'une parcelle à Cavaddu

S'agissant de l'acquisition par la Collectivité de Corse d'une parcelle sur l'île de Cavaddu (*cadastrée section Q n° 272 de 3 hectares 33 ares 43 centiares - lot 66 de la zone d'aménagement concertée*), le Conseil exécutif est en désaccord total avec l'analyse développée par la chambre régionale des comptes dans son rapport.

À titre liminaire, on fera observer que c'est sans doute sur cette question précise que le choix méthodologique de la chambre de cantonner son analyse à des questions techniques sectorisées, sans analyse ni recontextualisation historique d'un choix fondamentalement politique, conduit à une approche réductrice, et même inexacte.

La Chambre Régionale des Comptes ne prend absolument pas en compte et passe sous silence le fait que l'île de Cavaddu a été pendant des décennies, le symbole et l'archétype de la spéculation foncière et immobilière, de l'exclusion sociale, et des opérations et des transactions financières occultes via des sociétés écrans.

Cette situation n'a pu se créer puis perdurer aussi longtemps que du fait d'une carence totale de l'état de droit, et notamment d'une défaillance historique de l'État dans l'exercice de ses pouvoirs régaliens et de l'exercice du contrôle de légalité.

Dans ce contexte, et pour rompre avec cet engrenage funeste, la Collectivité de Corse a fait le choix d'exercer la seule voie de droit efficace que le droit positif lui confère : la préemption d'une parcelle dans le cadre d'un projet d'aménagement global à construire.

L'exercice de ce droit de préemption vise, au-delà du respect des dispositions juridiques régissant la matière, à réaffirmer que la puissance publique corse se réimplante sur cette parcelle du territoire de la Corse (cf. délibération de l'Assemblée de Corse du 25 octobre 2018 n° 2018/O2/351).

Ces éléments décisifs, qui expliquent et éclairent le choix de la décision de préemption, privent de pertinence les critiques techniques retenues par le rapport à l'encontre de celle-ci.

Ainsi et par exemple, « les incertitudes matérielles et juridiques tenant à la nature, la consistance, l'état et la légalité des constructions », sont des éléments qui ne sont absolument pas imputables à la Collectivité de Corse, et qui n'ont pu prospérer qu'en l'état de la carence des autorités en charge de les identifier, et le cas échéant de les corriger et les sanctionner.

Leur existence est au demeurant un élément supplémentaire confortant le bien-fondé de la décision de préemption.

Celle-ci a certes fait naître une situation juridique complexe, mais qui n'est que le reflet d'un désordre antérieur, que la préemption a précisément pour objet de corriger, ceci dans le cadre d'une stratégie visant à permettre à l'ensemble des pouvoirs publics de rétablir l'état de droit sur l'île de Cavaddu.

Il en est de même du refus d'encaisser les loyers commerciaux, ou de régler les charges de copropriété du syndicat des copropriétaires, celui-ci participant par son fonctionnement et ses décisions à la privatisation des plages de l'île et de la desserte intérieure et extérieure de celle-ci, situation à laquelle il convient de mettre un terme.

Pour finir, les services de la collectivité se sont effectivement rendus sur site le 29 septembre 2023 et diverses études sont en cours afin d'envisager un avant-projet sommaire d'aménagement, en concertation avec la commune de Bunifaziu, le Conservatoire du Littoral, et les services de l'État.

Conclusion

En conclusion, je vous prie de bien vouloir prendre acte du rapport d'observations définitives établi et délibéré par la chambre régionale des comptes, le 26 septembre 2023, relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Collectivité de Corse (risques ou enjeux environnementaux concernant le littoral corse) pour les exercices 2018 et suivants, et de la réponse du Conseil exécutif.