

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ÉVALUATION DE POLITIQUE PUBLIQUE

LES ENSEIGNEMENTS
DU PROGRAMME
EXCEPTIONNEL
D'INVESTISSEMENTS
EN FAVEUR
DE LA CORSE
(2002-2022)

Rapport public thématique

Juin 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Recommandations	15
Introduction	17
Chapitre I Les conditions de conception et de mise en œuvre du PEI ont permis d’inscrire ce programme dans la durée	19
I - Un programme rendu possible par des évolutions institutionnelles et socio-économiques	20
A - Un territoire longtemps à l’écart des politiques d’aménagement	20
B - Les effets positifs des réformes institutionnelles et des programmes européens	23
C - Une nouvelle approche de la stratégie de développement favorisée par la conjoncture économique et le climat politique	26
II - Une mise en œuvre réussie malgré la faiblesse des dispositifs de suivi	29
A - Un compromis obtenu autour du PEI	29
B - Une coproduction entre services de l’État et collectivité de Corse	31
C - Le financement du PEI	33
D - Des effets de substitution entre les dispositifs de financements	37
E - Un suivi de la programmation mais pas de l’exécution	38
III - Le PTIC, un instrument nouveau à consolider	40
A - Un plan introduisant un partenariat direct entre l’État et le bloc communal	40
B - Un plan destiné à financer des projets d’intérêt public majeur	41
C - La nécessité d’une stratégie globale et partagée pour l’ensemble du territoire insulaire	42
Chapitre II Le PEI a amélioré le niveau d’équipement public en Corse	47
I - Une exécution globale du PEI en correspondance avec les compromis effectués	47
A - Un montant global conforme aux prévisions	47
B - Des dépenses concentrées sur les infrastructures et l’assainissement	51
C - Des réalisations soutenues sur la première décennie du PEI	53
D - Une répartition territoriale des investissements cohérente avec les exigences démographiques et rurales	54

II - Des réalisations inégales selon les secteurs.....	55
A - L'investissement structurant, une notion mal définie	56
B - Un meilleur bilan de réalisation en matière de traitement de l'eau qu'en matière de gestion des déchets	57
C - Des réalisations plus significatives dans les transports intérieurs que pour les liaisons vers l'extérieur	60
D - Une inutilisation du levier des crédits d'ingénierie	70
Chapitre III Le PEI a accompagné la croissance économique et démographique sans résoudre tous les problèmes structurels	75
I - Un programme qui n'a pas prévu de dispositif de mesure de son impact	77
II - Des effets économiques indéniablement positifs	78
A - Un contexte de croissance démographique et économique.....	79
B - Un accroissement significatif de l'investissement public local en Corse sur la période du PEI.....	80
C - Des investissements réalisés notamment au bénéfice du secteur du BTP	82
D - Le PEI, levier de modernisation des collectivités et des entreprises.....	83
E - L'apport des infrastructures à l'économie corse	84
III - Des problématiques de désenclavement, de qualité de l'environnement et d'équilibre du territoire qui subsistent.....	87
A - Des conditions de déplacement améliorées, qui n'ont pas suffi à désenclaver le territoire.....	87
B - Des améliorations ayant surtout permis le maintien des liaisons avec l'extérieur	89
C - Une contribution notable mais incomplète à la préservation de l'environnement.....	90
D - L'amorce d'un rééquilibrage du territoire ?	92
Conclusion générale	99
Liste des abréviations	101
Annexes	103

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Le présent rapport est un rapport public thématique consacré à une évaluation de politique publique.

L'évaluation de politiques publiques est une des missions de la Cour aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, qui dispose « qu'elle assiste le Parlement et le Gouvernement » notamment « dans l'évaluation des politiques publiques ». Le code des juridictions financières (article L. 111-13) en précise les modalités. Dans ses évaluations, la Cour s'attache principalement à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

Comme les contrôles et les enquêtes, les évaluations peuvent être réalisées conjointement par la Cour et les chambres régionales des comptes – ce qui est le cas pour le présent rapport. Les principales parties prenantes à la politique évaluée sont associées aux travaux d'évaluation. Des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les enquêtes effectuées et les conclusions qui en sont tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que les constatations faites et les appréciations portées lors d'une enquête, de même que les recommandations formulées, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures d'enquête et de publication. Toute enquête est confiée à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La présente enquête a été conduite par une formation interjuridictions associant la cinquième chambre de la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes de Corse, constituée par arrêté du Premier président n° 22-297 du 8 avril 2022 intitulée « Évaluation de la politique publique du programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse (PEI) », laquelle, délibérant le 28 février 2023, a adopté les présentes observations définitives.

**

Une fois l'évaluation décidée à la suite de l'examen d'une note de faisabilité en mars 2022, l'enquête a été notifiée le 13 avril 2022 au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au préfet de Corse, au président du conseil exécutif de la collectivité de Corse, à la présidente de l'Assemblée de Corse et au président de la chambre de commerce et d'industrie de Corse.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. À cette fin, les ressources méthodologiques suivantes ont été mobilisées.

Un comité d'accompagnement composé d'experts et de parties prenantes a été constitué dès juin 2022 pour conseiller et donner un avis à chaque étape de l'évaluation. Il a été réuni à cinq reprises entre juin 2022 et avril 2023 (composition – annexe n°1).

Le traitement et l'analyse des bases de données : l'évaluation s'est appuyée sur l'exploitation et le retraitement d'un fichier servant de base de données au secrétariat général pour les affaires de Corse (SGAC) pour le suivi budgétaire des opérations programmées du PEI (méthodologie de traitement de la base de données – annexe n° 3).

Près d'une soixantaine d'entretiens avec les acteurs nationaux, régionaux et locaux ont été conduits sur place de mai 2022 à décembre 2022 : au niveau national, avec les ministères de l'intérieur, de la transition écologique, des finances ; au niveau régional, avec les services de l'État en région (préfets de région et de département, procureur général de Bastia, procureur de la République de Bastia, SGAC, DREAL, DDTM, DGAC), les services de la collectivité de Corse (CdC), ses agences et offices (agence du tourisme de la Corse, office d'équipements hydrauliques de Corse, office foncier de Corse, office de l'environnement de la Corse, agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse, chemins de fer de la Corse), les opérateurs et acteurs économiques parties prenantes (Afitf, Ademe, Agence de l'eau Rhône méditerranée Corse, OFB, chambre de commerce et de l'industrie, Medef Corse, Syvadec, Girtec) ; au niveau local, avec des élus locaux. Des entretiens ont par ailleurs été conduits avec des parlementaires (député et sénateur de la Corse-du-Sud) et avec les présidents du conseil exécutif de la collectivité de Corse élus depuis 1992 (liste des personnes rencontrées en annexe n°2).

Un sondage en ligne auprès des entreprises de Corse a enfin été réalisé auprès de 799 entreprises avec l'appui de la chambre de commerce et de l'industrie de Corse. Ce sondage comportait 36 questions sur les investissements publics des vingt dernières années les plus utiles à l'activité de l'entreprise dans les domaines des transports, de l'eau, de l'extension du très haut débit, de l'éducation et de la formation professionnelle, les principaux atouts de la Corse pour les entreprises et l'identification d'une amélioration ou d'une dégradation sur les vingt dernières années. Il a permis d'alimenter les analyses relatives aux impacts du PEI du point de vue des utilisateurs économiques, et constitue l'une des valeurs ajoutées de l'évaluation (sondage – annexe n° 17).

L'évaluation réalisée ne préjuge pas des résultats des contrôles des comptes et de la gestion que les juridictions financières conduiront, le cas échéant, sur les organismes ayant bénéficié de financements au titre du programme exceptionnel d'investissements.

Les observations définitives du présent rapport tiennent compte de l'ensemble des réponses parvenues et des deux auditions conduites les 22 et 28 février 2023 avec le président du conseil de l'exécutif de Corse et le préfet de région de Corse.

Le projet de rapport a été délibéré le 28 février 2023 par la formation interjuridictions, présidée par M. Philippe Hayez, président de section, et composée de MM. Philippe-Pierre Cabourdin, Denis Berthomier, Guy Duguépéroux et François Brottes, conseillers maîtres, Mmes Isabelle Latournarie-Willems, conseillère maître, Nathalie Gervais, conseillère référendaire et présidente de la CRC Provence-Alpes-Côte-d’Azur, ainsi que, en tant que rapporteure générale, Mme Perrine Tournade, conseillère référendaire, rapporteur général adjoint, M. Stéphane Keïta, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Vincent Launay, conseiller référendaire en service extraordinaire, Frédéric Leglastin, président de section à la CRC de Corse, Guy Murati, vérificateur à la CRC de Corse, rapporteurs, et, en tant que contre-rapporteur, M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 21 mars 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, M. Yves Rolland, rapporteur général du comité, Mme Annie Podeur, M. Christian Charpy, Mme Carine Camby, Mme Catherine Démier, M. Jean-Yves Bertucci, Mme Véronique Hamayon, M. Nacer Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Christian Michaut, M. Bernard Lejeune, M. Frédéric Advielle, Mme Valérie Renet et Mme Nathalie Gervais, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, M. Louis Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Le PEI, un « programme-charnière », expression d'un compromis

Un instrument exceptionnel né d'un moment particulier

À la fin des années 1990, le diagnostic posé sur les handicaps qui freinent le développement de la Corse (insularité, relief) était établi depuis plusieurs décennies. Les mesures proposées pour y remédier, en termes d'infrastructures et d'équipements collectifs, n'avaient cependant pas été mises en œuvre, faute de consensus sur la finalité du développement économique et sur la stratégie territoriale associée.

Lancé en 2002, le programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse peut être considéré de ce fait comme un « programme-charnière » qui vient rompre avec une accumulation de blocages politiques, socio-économiques, administratifs et culturels. Motivé par un risque de perte de crédits européens, il a ouvert, dans le cadre du « processus de Matignon » des années 1999-2000, une trajectoire pour les parties prenantes pour sortir le territoire insulaire des impasses dans lesquelles celui-ci était engagé depuis tant d'années.

Instauré par l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse dans le cadre d'une nouvelle dévolution de compétences à la collectivité de Corse (CdC)¹, ce programme a permis à lui seul l'engagement de près de 2 Md€ d'investissements, dont 70 % financés par l'État, sur une durée de près de 20 ans.

Le PEI se distingue d'autres actions de développement cofinancées par l'État et les collectivités par plusieurs caractéristiques : validation par le Parlement, montant élevé, durée prolongée, taux de subvention exceptionnel par l'État et gouvernance particulière. Ses trois grands axes - « renforcer les infrastructures de base, améliorer les services collectifs et mettre en valeur l'espace régional » - ont en revanche repris en grande partie les thématiques du plan de développement qu'avait adopté l'Assemblée de Corse en septembre 1993.

¹ La collectivité territoriale de Corse (CTC) a été renommée depuis le 1^{er} janvier 2018 collectivité de Corse (CdC) à l'issue de la fusion de la CTC et des deux départements de l'île décidée par l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse. Par convention, elle est dénommée CdC dans le présent rapport, même pour la période antérieure à sa création.

*Un compromis politique et un pilotage partagé
pour l'élaboration et l'exécution du PEI*

Malgré certaines faiblesses, la gouvernance partagée du PEI s'est révélée souple et durable.

Elle a été partagée entre l'État et la CdC au sein d'un comité régional de programmation des aides (Corepa), instance préexistante de programmation des projets financés par les crédits du contrat de plan État-régions et les fonds européens, qui a été chargée en l'espèce de la sélection et de la coordination des aides. Ce mode de gouvernance correspondait à la responsabilisation de la CdC voulue par la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Pragmatique et relativement souple, il a été une des clés de réussite, malgré les changements politiques intervenus au cours de ces deux décennies sur le plan national et insulaire.

L'originalité de la gouvernance du PEI repose également sur son mode de financement. Les crédits d'une ligne budgétaire unique (LBU), puis du programme budgétaire 162 - *Interventions territoriales de l'État* (PITE), ont été gérés de manière déconcentrée par le préfet. Ce dispositif a apporté une souplesse de gestion, qui s'est révélée un atout pour le fonctionnement du programme. L'abandon du rôle primordial, voire exclusif, de la ligne budgétaire unique a toutefois privé le secrétariat général pour les affaires de Corse (Sgac) d'une visibilité globale sur l'ensemble des financements de l'État.

Malgré ces atouts, la mise en œuvre du PEI aurait pu être plus performante. Les délais pour concevoir, décider et réaliser les opérations ont été souvent trop longs. Les opérations ont été réalisées dans un contexte de faible concurrence. Les priorités ont souvent été dictées plus par la maturité des projets que par leur importance stratégique, alors que d'autres investissements, sélectionnés dès l'origine, ont mis plus de dix ans à être réalisés ou dépriorisés.

Le pilotage s'est concentré sur la programmation des subventions beaucoup plus que sur le suivi de la réalisation des opérations ou sur leur performance. Les évaluations prévues n'ont pas été réalisées et les bilans d'exécution attendus n'ont pas été présentés au Parlement. Certains des investissements les plus ambitieux n'ont pu être entrepris du fait des complexités inhérentes à la vie politique corse et des difficultés qui entourent la conception de projets structurants en l'absence de choix politiques clairs.

Le PEI a amélioré le niveau d'équipement en Corse

Des réalisations en lien direct avec les compromis effectués

Au terme de deux décennies, ce programme a contribué à mieux équiper la Corse et à mettre à niveau ses infrastructures.

La modestie du contenu stratégique du PEI et le choix de certaines opérations ont été le résultat de compromis. Il n'est pourtant pas d'opérations dont l'utilité publique puisse être mise en cause, de sorte que les axes de programmation visant le rattrapage peuvent être considérés comme globalement réalisés², alors même que le programme ne sera pas achevé avant 2026.

La majorité des 683 opérations du programme a été concentrée sur le rattrapage des infrastructures prioritaires des transports (routes, fer et ports), de l'eau et de l'assainissement. Ces axes représentent environ 70 % de la programmation totale du PEI.

La programmation du PEI a été cependant élargie à d'autres domaines afin de mieux prendre en compte les besoins des habitants et de susciter une plus large adhésion : maison des syndicats, aéroports, déchets, nouvelles technologies de l'information et de la communication, développement urbain, électrification rurale, enseignement supérieur (Université de Corse), culture, patrimoine et sport. Par contraste, l'enseignement professionnel, bien que reconnu comme insuffisant depuis un siècle, n'a pas reçu le traitement attendu par le programme.

Toutes les avancées ne sont pas imputables au PEI. Mais le territoire est indéniablement mieux équipé aujourd'hui qu'en 2002. La qualité du réseau routier principal s'est significativement améliorée. Les chemins de fer ont de nouveau trouvé leur public. L'alimentation en eau potable est bien meilleure – même si d'importants besoins persistent dans des communes rurales – et des efforts ont été réalisés pour mettre aux normes les stations d'épuration ou la gestion des déchets, sans toutefois trouver de solution pérenne.

Dans un certain nombre de domaines, la Corse ne dispose toujours pas des infrastructures qui lui sont nécessaires, notamment parce que certains enjeux comme ceux liés à l'environnement, n'occupaient pas la même place dans les priorités des politiques publiques d'alors ou parce que les acteurs locaux ne sont pas parvenus à s'accorder sur les décisions à prendre. Le tri et l'élimination des déchets, la rationalisation des installations portuaires, la desserte intérieure par les transports en commun, l'alimentation en électricité mais aussi la formation professionnelle restent en attente d'une inscription dans la stratégie de développement de l'île.

² Cf. annexes n° 11 : coût des opérations au 21/10/2022 et des subventions de l'État et de ses opérateurs, par axe et par année et n° 12 : Répartition annuelle des subventions versées par axe.

Un engagement de l'État qui nécessitait l'émergence préalable de projets locaux

Face aux investissements massifs du PEI, la nécessité d'augmenter la capacité d'ingénierie publique locale avait bien été identifiée dès les « Accords de Matignon » de 1999-2000. Pourtant, malgré l'engagement financier important de l'État, le volet « assistance à maîtrise d'ouvrage » du PEI n'a presque pas été sollicité par les maîtres d'ouvrage.

L'absence de sollicitation de l'enveloppe dédiée à cette ingénierie de projet traduit la difficulté des acteurs locaux à porter ensemble des stratégies partagées. Les moyens proposés à cette fin par le PEI n'ont pas été bien employés, souvent parce que des désaccords persistants ont empêché les projets d'aboutir, comme l'illustrent les nombreuses études pour la mise en niveau du port de Bastia. La réalisation d'un programme d'investissement territorial reste tributaire de la capacité des acteurs locaux à surmonter leurs divergences et à faire émerger des projets pour leur territoire.

Le PEI a accompagné la croissance économique et démographique sans résoudre tous les problèmes structurels

Des impacts identifiables mais difficilement mesurables

Bien que la convention-cadre de 2002 ait prévu le financement d'une évaluation du programme, le faible intérêt des parties prenantes du PEI pour la mesure de sa performance n'a pas permis sa réalisation.

Très peu d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs ont été mis en place à l'origine pour mesurer les effets du programme : sur l'ensemble de la période de mise en œuvre, trois seulement d'entre eux ont été utilisés et ce de manière discontinue.

L'absence d'un suivi exhaustif de l'exécution et d'indicateurs d'évaluation adaptés à chaque mesure et sous-mesure du PEI a donc empêché d'apprécier sa performance globale. Dès lors, l'examen des réalisations repose pour l'essentiel sur un bilan matériel et financier des projets correspondants.

Des effets utiles sans grande mutation

Durant la période de mise en œuvre du PEI, la population corse a cru de près d'un tiers, pour atteindre 340 000 habitants en 2019, pendant que l'activité économique de l'île, mesurée par son produit intérieur brut (PIB), augmentait de plus de la moitié (+56 % entre 2000 et 2018).

Ce dynamisme ne peut bien entendu être imputé aux seuls effets du PEI. Ce dernier y a cependant contribué par l'intermédiaire de deux mécanismes. L'investissement public généré par les 740 M€ de

subventions de l'État et de ses opérateurs mandatés a représenté environ 1 % du PIB de la Corse. Il a soutenu le secteur du BTP et injecté dans l'économie insulaire un revenu supplémentaire appréciable. Ces investissements ont également conforté la qualité globale de l'offre touristique. Subsidiairement, la mise en œuvre du PEI a amené les collectivités locales les plus importantes, mais aussi les entreprises, à se moderniser et à développer leurs capacités de conduite de projets.

Les effets produits par le PEI ont permis d'accompagner la croissance démographique, sans pour autant en compenser toutes les conséquences sur la période. Dans un contexte de croissance économique favorable, ils n'ont cependant pas représenté pour l'île le « choc » d'aménagement et de transformation attendu par certains et redouté par d'autres. La mise en valeur des atouts de l'île, tout comme la résorption de ses fragilités, demeurent un sujet pendant du débat public.

Clos en ce qui concerne sa programmation depuis la fin de l'année 2020, le PEI conduira à des dépenses qui seront exécutées jusqu'en 2026. L'État et la CdC doivent donc planifier la fin du programme, en arrêtant la liste des opérations programmées non finalisées et en fixant le montant et l'échéancier de mise à disposition des crédits avec les collectivités concernées.

Vingt ans après la signature du PEI, le paiement d'un quart des subventions apportées par l'État (environ 300 M€) n'a toujours pas été sollicité par les maîtres d'ouvrage locaux.

Annoncé dès 2018, un plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC) a succédé au PEI à partir de 2021. Il prévoit une nouvelle participation de l'État de 550 M€ pour une durée de cinq à sept ans. Dans ce plan, la problématique du retard/rattrapage n'est plus évoquée par l'État comme un objectif central de la stratégie territoriale pour la Corse, signe que le PEI a produit des effets positifs en ce sens.

Trois ans après son lancement, le PTIC ne repose cependant toujours pas sur un document commun, bien que près de la moitié de son enveloppe ait déjà fait l'objet de déclarations d'intention ou de contrats. La difficulté pour les acteurs de s'accorder sur sa mise en œuvre trouve notamment son origine dans la rupture avec l'esprit de compromis installé par le PEI.

L'absence de cadre de référence précisant les objectifs du PTIC, sa gouvernance, ainsi que les modalités de son pilotage, de son exécution et de son évaluation, limitent aujourd'hui sa capacité à contribuer à une stratégie partagée de développement pour le territoire.

L'État conserve la responsabilité de déterminer les priorités d'emploi des aides financières exceptionnelles qu'il accorde au territoire en lien avec les objectifs identifiés dans les plans. Cependant les investissements engagés dès les premiers mois de mise en œuvre du PTIC, sur la base d'une négociation avec le seul bloc communal et sans associer la CdC, ne correspondent pas à une stratégie de développement partagé. Conformément aux textes, la CdC est en effet chargée en principe d'élaborer et de conduire une stratégie pour le territoire et porte à ce titre la responsabilité de son action même si celle-ci est tributaire du financement de l'État.

Recommandations

Les enseignements du PEI en faveur de la Corse conduisent à émettre six recommandations pour tout plan d'investissement de cette nature et de cette ampleur afin de garantir sa bonne mise en œuvre :

1. créer un référentiel commun correspondant à un plan accepté par l'ensemble des parties ;
2. mettre en œuvre une gouvernance partenariale permettant la cogestion de l'effort financier ;
3. assurer une capacité de pilotage technique attentive à l'absorption des projets par les maîtres d'ouvrage ;
4. prévoir une mesure de l'efficacité des projets financés et pas seulement du respect de la programmation ou de la consommation des crédits ;
5. concevoir une mesure de l'impact des projets en termes socio-économiques ;
6. garantir la transparence des décisions d'investissement tant au regard de la représentation nationale que des citoyens qui en sont les bénéficiaires visés.

Introduction

Dispositif législatif instauré par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, dans le cadre d'une nouvelle dévolution de compétences à la collectivité territoriale de Corse (CTC)³, le programme exceptionnel d'investissements (PEI) a permis à lui seul l'engagement de près de 2 Md€ d'investissements, dont 70 % financés par l'État sur une durée initialement prévue de 15 ans et portée ultérieurement à 20 ans.

Il avait vocation à permettre à la Corse de surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité et de résorber son déficit en équipements et services collectifs.

Le PEI a conjugué des critères uniques dans le paysage administratif français : il est exceptionnel par sa validation parlementaire, son montant, sa durée, son taux de financement et sa gouvernance.

La Cour des comptes avait eu l'occasion de s'intéresser au PEI à l'occasion d'une enquête sur les aides publiques aux investissements en Corse, dont les observations définitives ont été arrêtées en février 2016 mais n'avaient pas été publiées.

Dans le présent exercice, la Cour a cherché à évaluer ce programme atypique pour le développement de l'île sous ses deux angles : en tant qu'outil de politique publique et en tant que programme d'investissements, ce qui conduit à apprécier la réalisation des opérations qu'il a financé.

L'évaluation réalisée n'a pas porté sur un contrôle de régularité et de probité. Elle ne préjuge donc pas des résultats des contrôles des comptes et de la gestion que les juridictions financières conduiront, le cas échéant, sur les organismes ayant bénéficié de financements au titre du programme exceptionnel d'investissements.

Achevé en ce qui concerne sa programmation depuis la fin de l'année 2020, il ne l'est pas dans son exécution et encore moins dans les mandatements induits qui s'échelonneront au moins jusqu'à 2026. L'existence sur cette période d'un plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC), annoncé en 2018 et élaboré dès 2021 comme un prolongement du PEI, invite à évaluer l'articulation entre ces deux programmes et leurs différences.

³ La CTC créée par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 est devenue formellement collectivité de Corse (CdC) depuis 2018.

Conformément aux règles de l'évaluation, l'enquête s'est attachée à répondre aux trois questions suivantes :

- dans quelle mesure les conditions de conception et de mise en œuvre du PEI ont-elles permis d'inscrire ce programme dans la durée ?
- les objectifs de réalisation du PEI ont-ils été atteints ?
- les effets socio-économiques et environnementaux du PEI sont-ils significatifs ?

Chapitre I

Les conditions de conception et de mise en œuvre du PEI ont permis d'inscrire ce programme dans la durée

Le PEI, prévu par l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, peut être considéré comme l'un des piliers de cette loi, de par son montant, son contenu opérationnel et sa durée qui a porté sur deux décennies⁴.

Comprendre pourquoi et comment le PEI s'est imposé, à un moment donné, comme une solution, conduit à analyser les processus qui ont permis son émergence et sa mise en œuvre. Par le passé, aucun plan ni programme de ce type n'avait pu trouver une telle stabilité, alors que les mêmes diagnostics territoriaux étaient posés depuis des décennies.

Le déploiement du PEI comme outil de politique publique et comme programme opérationnel a pu se réaliser en raison de deux atouts.

Programme à effet de « socle » dans l'histoire contemporaine de la Corse, il a connu une longue période marquée par l'incapacité à définir une stratégie territoriale (1975-2000), par un renouveau démographique et une fragile croissance économique, mais aussi par un climat politique et social très violent. L'accord politique et financier, validé par le Parlement, a perduré pendant presque 20 ans.

⁴ Au lieu des 15 ans prévus par la loi. Le PEI a vu sa durée d'exécution prolongée à deux reprises, par la loi NOTRe du 7 août 2015, puis par la loi Élan du 23 novembre 2018, qui a permis la programmation d'opérations jusqu'en 2020. Le dernier Corepa de programmation s'est ainsi tenu le 16 décembre 2020.

Programme qui illustre un double compromis et que l'on peut qualifier de « programme-frontière »⁵, il est né de concessions mutuelles entre l'État et les acteurs politiques et socio-économiques locaux sur plusieurs plans : trouver des financements durables dans un cadre européen contraint ; s'accorder sur les priorités à retenir pour combler le « retard » historique de développement de l'île ; mettre en place un mode de gouvernance et de gestion partagée du dispositif.

I - Un programme rendu possible par des évolutions institutionnelles et socio-économiques

Le diagnostic sur le niveau de développement de la Corse était établi depuis plusieurs décennies mais sa traduction en programme n'a pu s'effectuer que par la conjonction de facteurs politiques et techniques.

A - Un territoire longtemps à l'écart des politiques d'aménagement

À la fin des années 1990, le diagnostic posé sur les handicaps qui freinaient le développement de la Corse (insularité, relief) était établi depuis des décennies et les mesures à prendre pour y remédier, en termes d'infrastructures et d'équipements, étaient bien connues sans jamais avoir pu être mises en œuvre.

1 - Un manque d'infrastructures identifié de longue date

Depuis le rapport de Georges Clémenceau au président de la République en 1908⁶ jusqu'au PEI en 2002, les diagnostics et les mesures opérationnelles destinés à accompagner le territoire sur la voie du développement économique et social ont invariablement concerné les mêmes sujets : une géographie « handicapante », une carence d'infrastructures de transports et d'équipements collectifs, un taux de pauvreté élevé et un déficit de formation professionnelle.

⁵La notion d'« objet-frontière » permet de définir le PEI comme le plus petit commun dénominateur entre tous les acteurs.

⁶ « Projet de décret constituant une commission extraparlamentaire et interministérielle chargée d'étudier la situation actuelle de la Corse », rapport de Georges Clémenceau, président du conseil et ministre de l'intérieur, JORF du 26 septembre 1908, pp.6629 à 6634.

Considérer l'insularité et le relief montagneux comme un handicap au développement est une approche constante, validée par les programmes européens. La Corse s'inscrit à ce titre pleinement dans l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁷.

Dès 1908, était évoqué le train de mesures à mettre en œuvre pour permettre à la Corse de rattraper son retard de développement économique : routes, fer, ports, assainissement, eau potable, déchets, mais aussi l'enseignement technique. Ces domaines figurent dans tous les schémas de développement établis entre 1949 et 2001.

La question se pose de savoir pourquoi cette accumulation de diagnostics, d'orientations stratégiques et de projets opérationnels ne s'est pas concrétisée, pendant une aussi longue période.

2 - La stratégie d'aménagement de l'État n'était pas partagée localement

*a) Dès 1960, un contentieux politique durable sur les sujets
d'aménagement et d'environnement oppose l'État et la société civile*

De la fermeture de la ligne de Ponte-Leccia à Calvi en 1959 (naissance du « mouvement du 29 novembre »), à l'affaire des « boues rouges » en 1972-1974, en passant par l'annonce d'un site d'essais nucléaires à l'Argentella (près de Calvi) ou les rejets de la mine d'amiante de Canari, les exemples de cristallisation des tensions autour des sujets d'environnement ne manquent pas. En outre, l'arrivée massive de 17 000 rapatriés d'Afrique du Nord entre 1957 et 1965, a généré une vive polémique au sujet des ventes de foncier et la Somivac⁸, société d'État constituée à cet effet, a été perçue comme l'expression d'un « néo-colonialisme interne ».

Ces conflits ont soulevé dans les années 1950-1980 d'authentiques interrogations d'une partie de la population sur son avenir face à la chute démographique, à l'attrition agricole, aux effets imprévus de la décolonisation et aux impacts du développement de l'exploitation minière industrielle.

⁷ L'article 174 indique : « l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »

⁸ Société de mise en valeur de la Corse.

À partir des années 1950, la définition de la stratégie de développement de la Corse avait été envisagée comme une prérogative essentielle de l'État, associant à la marge les représentants du territoire. Les oppositions à la stratégie de l'État se sont nourries des questions du foncier agricole et de la protection de la nature, au point d'instaurer un lien durable entre revendication régionaliste, militantisme environnementaliste et stratégie d'aménagement.

b) L'État voulait faire du tourisme un moteur de la croissance économique et démographique de la Corse

À partir de 1949 et pendant trois décennies, la stratégie proposée par l'État a reposé essentiellement sur le développement intensif du tourisme. L'apport financier à la remise à niveau des infrastructures et des équipements de la Corse était conditionné à la mise en place un plan de développement touristique global.

L'État s'appuyait alors sur des exemples étrangers en Méditerranée, mais surtout sur les plans mis en œuvre sur le continent, notamment en Languedoc-Roussillon avec la « mission Racine » et dans les Alpes, avec le « plan neige ».

Une grande partie de l'opinion et des responsables politiques et associatifs de l'île s'opposait à ce qu'elle estimait être une « spoliation du territoire », sans pour autant présenter⁹ une quelconque alternative cohérente.

Le tourisme a cristallisé l'attention de toutes sortes de groupes d'intérêts, parce qu'il tient une place croissante dans le développement économique et conjugue symboliquement les forces et les faiblesses du territoire :

- la conformation physique d'un territoire associant une insularité supposée « pénalisante » et un relief saillant à l'esthétique paysagère et environnementale d'une qualité universellement reconnue, ce qui fait de ces handicaps aussi des atouts ;
- un fort potentiel de développement touristique, fondé sur une valorisation foncière aux rendements croissants, suscitant une tension permanente autour du maintien d'une agriculture traditionnelle et de la protection de la nature, ainsi qu'un sentiment d'expropriation très « identitaire ».

Mais la société corse est beaucoup plus divisée qu'il ne paraît sur l'intérêt économique du développement touristique. Les confrontations locales, souvent tendues avec l'État, autour de la question de l'occupation conventionnée du domaine public en sont un exemple patent.

⁹ Jusqu'au plan de développement de la Corse de 1993.

B - Les effets positifs des réformes institutionnelles et des programmes européens

1 - Une appropriation lente mais effective des compétences statutaires par la collectivité de Corse

Entre 1982 et 2002, les acteurs politiques et socio-économiques de Corse ont traversé une longue période d'acclimatation au nouveau cadre institutionnel et de gestion des affaires publiques dessiné, d'une part par les grandes réformes statutaires¹⁰, et, d'autre part, par la mise en œuvre des programmes européens et des contrats de plan.

Il a fallu, en effet, attendre 1993 pour que soit conçu le premier plan de développement à l'initiative de l'exécutif local et seulement 2015 pour que soit validé par l'Assemblée de Corse le premier plan d'aménagement. Trois causes ont, à cet égard, été évoquées : « *la capacité à assumer une importante délégation de compétences en matière de stratégies de développement (...), la difficulté de parvenir à des consensus vertueux entre les différents acteurs institutionnels (...), le développement et la présence d'une contestation radicale, détentrice d'une réelle influence politique*¹¹ ».

2 - Les orientations de la politique européenne en Corse : un effet d'entraînement puissant sur la programmation

L'Union avait fléchi au profit du développement de la Corse 1,3 Md de francs de 1989 à 1993, à travers divers dispositifs comme *Interreg*, *Stride* ou *Envireg* pour la mise à niveau ou l'aménagement d'équipements structurants : ports de commerce et de pêche, aéroports, stations d'épuration, ouvrages hydrauliques et zones d'activités.

Le document unique de programmation pour la Corse 1994-1999, approuvé par la Commission européenne en juillet 1994, a été l'occasion de mettre en cohérence le contrat de plan État-région avec les interventions communautaires. Huit axes d'interventions prioritaires ont été retenus¹².

¹⁰ Lois n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative, n°82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences et n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut particulier de la collectivité territoriale de Corse.

¹¹ André Fazi, *Les stratégies d'aménagement régional en Corse : mutation du contexte et permanence des difficultés*, juillet 2009.

¹² Désenclavement et infrastructures de support, valorisation des produits du sol et de la mer, université, recherche et énergies nouvelles, mise en valeur du patrimoine touristique et culturel, environnement, développement économique, ressources humaines et formation professionnelle, assistance technique (évaluations et études).

Ce document intégrait une approche programmatique plus sophistiquée, en suggérant qu'au désenclavement externe (accès maritimes) porté par les programmes européens succéderait un « désenclavement interne » à travers l'amélioration du réseau routier, dans la logique du schéma directeur des routes nationales de Corse¹³.

Le PEI a été conçu durant une période où la stratégie européenne de développement régional influençait largement les priorités de l'État et de la CdC.

*a) La perspective d'une sortie de la Corse de l'Objectif 1 :
la nécessaire coordination des financements
et l'alignement des programmes*

La Corse ayant, dès le début des années 2000, comblé une grande partie de son retard de développement, a été exclue des programmes européens consacrés au rattrapage.

L'annonce d'une sortie de la Corse de l'Objectif 1 des programmes européens de développement régional à la fin du CPER 1994-1999, a conduit l'État à revoir sa stratégie pour la Corse. Il ne s'agissait plus de conditionner le soutien au rattrapage à la définition préconçue d'une trajectoire de croissance, mais d'admettre que la privation des fonds européens pour financer les infrastructures et équipements lourds, condamnerait définitivement toute mise à niveau « économe » pour son budget de l'aménagement en Corse.

La nécessité d'accélérer la sécurisation des financements pour des investissements structurants susceptibles d'être co-financés par l'Europe s'imposait comme une évidence : *« Au-delà des sommes en jeu, il faut noter qu'il est indispensable que la Corse profite de cette ultime possibilité d'obtenir des montants substantiels de crédits communautaires notamment en provenance du Feder pour accélérer, voire achever, la réalisation de ses équipements structurants nécessaires à son développement »*.¹⁴

Le chaînage entre le plan de développement de la Corse, le document unique de programmation (Docup), le CPER et l'article 53 de la loi de 2002, a conféré une justification supplémentaire au PEI : optimiser les circuits de financements au profit d'une stratégie d'infrastructures et d'équipements qui, pour avoir trop tardé à être mise en œuvre, n'était plus éligible aux fonds européens.

¹³ Adopté par l'Assemblée de Corse en décembre 1995.

¹⁴ Cf. *infra* : « Le plan de développement de la Corse (PDC), matrice du PEI ».

Les maquettes initiales du Docup, du CPER 2000-2006 et du PEI sont presque identiques sur le volet infrastructures « de base ».

Cette homothétie se retrouve dans la pondération globale des financements. Dans les trois dispositifs au stade de la programmation, les mesures concernant les infrastructures et les réseaux représentaient toujours, au début 2002, la plus grande part des budgets. Dans ces conditions, pour l'État et la CdC, le PEI a représenté une capacité d'investissement supplémentaire sur des objectifs partagés, qui demeuraient des priorités d'aménagement et d'équipement du territoire.

Le Docup, qui ne pesait que 13 % (121,17 M€) du total de la programmation 2000-2006 docup/CPER/PEI (935,27 M€), réservait néanmoins plus de 60 % de sa ressource pour l'axe de renforcement des infrastructures, dont 28,3 % pour le seul programme « routes ».

L'État et la CdC ont ainsi réussi à préserver *in extremis* un soutien de l'Europe à la Corse.

*b) Le choix par l'Europe de la priorité environnementale
et de l'économie de la connaissance*

Une articulation poussée entre le PEI, le CPER et le Docup avait été recherchée, afin de maximiser la répartition des circuits de financement au profit du « rattrapage ». L'objectif était, en Corse comme dans d'autres régions, de faire porter l'essentiel de l'effort budgétaire sur les infrastructures routières et d'enseignement supérieur, une priorité de l'État marquée dans la convergence des trois documents pour la période 2002-2006.

C'est encore l'Union européenne qui va déterminer le cadre d'action du PEI, après avoir redéfini les axes stratégiques du développement économique dans un monde ouvert, à travers un nouvel agenda 2000-2010, avec la *stratégie de Lisbonne* et l'objectif d'une « économie de la connaissance » dans le cadre d'une compétitivité territoriale renforcée, et la stratégie de Göteborg (Suède), qui prescrit le principe d'une croissance verte.

Le gouvernement français, pour sa part, décidait que « *les contrats de projets 2007-2013¹⁵ [viendront] renforcer cette stratégie et s'inscrivent par conséquent en cohérence avec les futurs programmes opérationnels européens¹⁶* », le CPER ne pouvant désormais plus être le support juridique d'opérations pour des infrastructures « non vertes ».

¹⁵ Nouvelle appellation des CPER, après les observations faites par la Cour des comptes (*Les contrats de projets État-régions*, enquête demandée par la commission des finances du Sénat, juillet 2014).

¹⁶ Avant-propos du contrat de projets État-CTC 2007-2013 *Vers la Corse moderne*.

Le PEI, actif depuis 2003, est intervenu opportunément pour cantonner dans un véhicule approprié, les financements d'opérations qui ne pouvaient plus figurer dans le CPER. Ce dernier a été redirigé conformément aux orientations européennes.

Au total, par la précocité de sa programmation et la force de ses engagements, l'Europe a constitué un facteur important d'acculturation des acteurs insulaires aux logiques programmatiques. Cette convergence active de l'État et des responsables politiques en Corse autour de la dynamique de développement suscitée par la politique régionale européenne a été aussi une forme de compromis. L'État pouvait remédier à son inaction passée avec l'aide de l'Europe et les élus de la Corse pouvaient figurer comme des interlocuteurs quasi autonomes aux yeux des instances bruxelloises.

C - Une nouvelle approche de la stratégie de développement favorisée par la conjoncture économique et le climat politique

1 - Une conjoncture économique et un climat politique instables

Au début des années 1990, la Corse constituait une économie peu ouverte, toujours marquée par l'emploi tertiaire et, singulièrement, par une « rente du service public ». Ces deux secteurs correspondaient respectivement à 70 % et à 25 % des emplois insulaires. En dépit d'une démographie soutenue et d'une hausse régulière de l'emploi, l'amélioration des liaisons aériennes et maritimes n'avait pas actionné le levier de croissance espéré, essentiellement pour des raisons sociales. Les mouvements de grève répétés (fonction publique, transporteurs, etc.) ont fréquemment interrompu les liaisons avec le continent. L'activité touristique a ralenti dès 1993.

À partir de 1992, la dévaluation de la lire et de la peseta a entraîné une forte tension concurrentielle sur les produits agricoles corses, qui a fragilisé un peu plus une production très spécialisée dans les agrumes. Entre 1975 et 1989, l'agriculture a perdu 56 % de ses emplois et, en 1993, elle ne représentait plus que 8 % de l'emploi régional. L'emploi industriel, malgré une progression régulière, restait très peu développé.

Les milieux socio-économiques et certains responsables politiques s'interrogeaient sur le risque systémique de relégation que faisait peser sur l'avenir de l'île le choix d'une stratégie de « non-développement ».

Dans ce contexte, les incidents violents, attentats, règlements de comptes (une vingtaine de meurtres entre 1992 et 1995¹⁷) ou explosion de voiture piégée, ont contribué à aggraver le climat interne et l'image extérieure de la Corse. En février 1998, l'assassinat du préfet Claude Érignac a constitué un choc dans tout le pays et singulièrement pour une grande partie de l'opinion corse qui rejetait l'extrémisme. En 1999, l'affaire dite des « paillottes » a contribué à aggraver le climat de tension et placé l'État dans un besoin de forte légitimation.

Comme le relevait en 1996 le rapport sénatorial pour l'examen de la zone franche en Corse, les attentats ont suscité une réaction des compagnies d'assurance qui refusaient d'assurer les biens considérés comme des cibles (chantiers, campings, hôtels et résidences secondaires).

Le sentiment d'un possible glissement de l'île vers une situation hors de contrôle a gagné l'opinion et les milieux socio-économiques. L'économie touristique devenait, sous l'effet d'une vive croissance, une ressource qui, n'étant pas encadrée faute de consensus historique, constituait un enjeu financier, patrimonial et politique central pour la société corse : « *la confusion va rapidement s'installer entre affaires de droit commun et violence politique, traduisant une indéniable criminalisation de l'économie touristique* »¹⁸.

Le débat à portée stratégique et culturelle semble avoir muté en un affrontement autour d'un nouveau type de rente qui se superposait à celle de l'emploi et des transferts publics : l'économie touristique.

Cette période troublée a été choisie par l'exécutif de la collectivité pour lancer une grande consultation sur l'avenir de la Corse, qui a débouché sur un plan constituant une préfiguration assez précise du PEI.

2 - Le plan de développement de la Corse (PDC) : un cadrage pragmatique et consensuel, servant de matrice au PEI

Le 29 septembre 1993, l'Assemblée de Corse adoptait le PDC, conformément à l'article L. 4424-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹⁷ In Joseph Martinetti : « Les tourments du tourisme sur l'île de beauté », *Hérodote*, <https://www.cairn.info/revue-herodote-2007-4-page-29.htm>.

¹⁸ *Ibid.* ; J. Martinetti, affirme qu'« au cours des années 1990, la société corse prend conscience du retour et de la vigueur des « truands » en son sein. Ils prospèrent désormais sur la nouvelle économie touristique de l'île tandis que, dans le passé, l'essentiel de leurs activités s'effectuait dans les grandes villes françaises et à l'étranger ».

En tant que premier document d'orientation produit par la collectivité de Corse depuis l'instauration de l'élection au suffrage universel de l'Assemblée en 1982, le PDC s'apparentait plutôt à un manifeste. Son public-cible était constitué des milieux politiques et socio-économiques corses et, à travers eux, de l'opinion publique insulaire.

Document hybride, mi- stratégique, mi programmatique, ce plan bâtissait une stratégie en complémentarité des dispositifs de droit commun que constituaient le Docup et le CPER. Une place importante était faite au diagnostic opérationnel des infrastructures délabrées, notamment sur le réseau routier. En 1999, six ans plus tard, le rapport « Glavany-Paul » a fait du PDC la base de la stratégie de développement économique de la Corse¹⁹.

Actualisé en 1999²⁰, le PDC a servi à l'élaboration du rapport présenté par le préfet de Corse au Premier ministre en février 2001, pour nourrir le volet investissement du projet de loi sur la Corse alors en cours de préparation. Les trois grands axes du PEI - renforcer les infrastructures de bases, améliorer les services collectifs et mettre en valeur l'espace régional - reprenaient les thématiques du PDC :

- il tirait parti du risque de déclin économique de l'île et de l'évolution de l'environnement (création du marché unique), il désacralisait la dimension théorique du débat sur les effets néfastes de la croissance et du développement : *« qu'elle l'ait rejeté dans le passé ou non, qu'elle le craigne encore aujourd'hui, peu importe. La Corse de 1993 ne peut échapper au choix clair et volontaire en faveur du développement. »*. Il prônait l'ouverture sur le monde et l'économie de marché.
- il inversait pour la première fois les facteurs de causalité entre le « rattrapage » et le développement : faire le choix du développement, impose d'accélérer le comblement du retard en infrastructures et équipements, faute de quoi il n'y aura jamais de socle de croissance suffisamment robuste.
- il pointait la nécessité d'un rétablissement de la confiance des partenaires du territoire dans la capacité de ses acteurs à gérer et administrer les affaires publiques.

¹⁹ Commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse, présidée par Jean Glavany, rapport déposé par Christian Paul le 3 mars 1998.

²⁰ Délibération de la CTC du 25 juin 1999.

II - Une mise en œuvre réussie malgré la faiblesse des dispositifs de suivi

« Programme-charnière », intervenu à la fin d'un cycle de blocages des relations État/collectivité de Corse et à la naissance d'une nouvelle trajectoire institutionnelle issue des « accords de Matignon », le PEI a décliné de manière équilibrée des divergences dans un même projet, sans qu'une partie impose aux autres sa vision. Cette inclination à la coopération s'est notamment traduite dans son exécution, par un dispositif partagé de gouvernance et de gestion, finalement resté robuste pendant 20 ans.

A - Un compromis obtenu autour du PEI

Le lancement du processus de Matignon inaugure pour la Corse un nouveau cycle, qui semble s'être achevé en 2021-2022, dans lequel le PEI aura joué un rôle.

1 - Le « processus de Matignon » : un cadre de dialogue transparent et partagé

Le « processus de Matignon », ouvert en décembre 1999, a été marqué par de nombreux compromis réalisés par le gouvernement au nom de l'État, afin de favoriser l'ouverture d'un dialogue propre à débloquent la situation en Corse.

Les élus de toutes les tendances politiques ont été invités à participer aux rencontres et, contrairement aux usages, le secret des discussions n'a pas été imposé. De même, les nationalistes ont été conviés, sans que soit exigée de leur part une condamnation préalable du recours à la violence.

Pour assurer la mise en œuvre des propositions qui devaient sortir du processus, le Gouvernement s'engageait à déposer un projet de loi. Le rapport Le Roux a relevé que « *le Gouvernement a soumis à l'Assemblée de Corse un avant-projet de loi modifiant et complétant le statut de la collectivité territoriale de Corse. Celle-ci l'a adopté à une large majorité (42 voix pour, 5 contre et 4 abstentions), le 9 décembre 2000. Le vote est intervenu après 24 heures de débats ininterrompus, au cours desquels ont été discutées plus de cent propositions de modifications du texte initial, dont la moitié ont été*

retenues. Le rapporteur, qui a assisté à ces débats, a pu apprécier la forte implication des membres de tous les groupes de l'Assemblée »²¹.

Le relevé de conclusions du 20 juillet 2000²² comportait des propositions touchant à l'institutionnel, à l'économique et au culturel. Le futur PEI y était évoqué comme « *une loi de programmation d'investissements publics* » parmi d'autres mesures de soutien au développement économique.

Cette inclusion quasi automatique et sans débat du PEI dans les termes de l'accord historique qui a débouché sur la loi de 2002 était d'autant plus remarquable, que depuis près d'un demi-siècle, la nécessité de mettre en œuvre un tel programme, dont les opérations potentielles étaient largement identifiées, n'avait jamais trouvé le moindre commencement de réalisation, faute de consensus.

À cet égard, il est vraisemblable que ce consensus a été permis par le compromis majeur que le gouvernement a effectué sur le PEI avec le triptyque : absence d'impératif stratégique ; montant élevé de crédits conforme à la revendication depuis longtemps exprimée ; taux de cofinancement résiduel dérogatoire (30 %), comprenant la possibilité d'autres crédits d'État ou européens et la validation parlementaire pour garantir l'engagement de l'État sur 15 ans.

2 - Le PEI, une forme de réussite comme mode opératoire

Pour le gouvernement, le PEI s'est inscrit dans un cadre qui constituait à la fois une réponse à l'accumulation des tensions politiques et à la violence associée, l'accompagnement d'une transition institutionnelle à venir, l'engagement des investissements de rattrapage en panne depuis des décennies et le déclenchement de la stratégie territoriale globale que l'État avait cherché à travers le primat donné au tourisme dans le développement économique.

Cette vision politique de la durabilité du programme était exprimée dans le rapport Le Roux précité, qui liait l'ensemble des objectifs évoqués et dont le PEI n'est qu'un élément : « *Initier un développement économique durable est l'un des objectifs du processus engagé par le Premier ministre. Le retour à l'apaisement permettra aux mesures concrètes proposées de donner leur plein effet* ».

²¹ Assemblée nationale, B. Le Roux, *rapport sur le projet de loi n° 2931 relatif à la Corse*, commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, n° 2995, 18 avril 2001.

²² Ultime réunion du groupe de travail du « processus de Matignon » le 20 juillet 2000 et dépôt du « relevé de conclusions » du Gouvernement.

En effet, le PEI se révèle avoir été l'outil le plus robuste dans la durée dans le paquet de mesures de long terme de la loi de 2002 : dans une réponse à la Cour des comptes²³, en 2015, le préfet de Corse insistait sur le fait que « *les changements de gouvernance portés par la loi statutaire de 2002 ont, dans les faits, mis un temps beaucoup plus long qu'envisagé (...) dans au moins cinq domaines structurants en matière d'infrastructures de base* ». Il s'agit du Padduc²⁴ (2015), de l'office foncier (2015), du Girtec (2009), du Syvadec (2006), des syndicats départementaux d'électricité (2011 pour la Corse-du-Sud, et 2012 pour la Haute-Corse).

De même, le retour au droit commun successoral a été reporté à 2028. Les dispositions fiscales attenantes à la loi de 2002 ont été oubliées. Seul l'enseignement de la langue corse semble avoir été déployé comme prévu.

B - Une coproduction entre services de l'État et collectivité de Corse

La gestion conjointe des programmes européens et du CPER a créé des habitudes de travail entre les services, qui ont préparé celle du PEI. Le comité régional de programmation des aides (Corepa) constitue un instrument adapté au cadre de gestion très souple du PEI.

La gouvernance du PEI est partagée entre l'État et la collectivité de Corse (CdC) au sein de ce comité, instance de programmation des projets financés par les crédits du contrat de plan État-régions et les fonds européens. Le comité est chargé de la sélection et de la coordination des aides (les opérations sont identifiées dans le cadre de conventions d'application). Cette gouvernance a bien intégré le souci de responsabilisation croissante de la CdC voulue par la loi de 1991.

Le choix de regrouper le PEI et les programmes contractualisés au sein d'un même comité a correspondu à un souci d'éviter les doublons, de chercher des synergies ou de favoriser des effets de substitution. Cette solution a facilité un consensus, davantage fondé sur le choix d'un plus petit dénominateur commun opérationnel entre acteurs locaux, que sur des grandes décisions structurantes nécessitant de constituer des accords politiquement plus complexes.

²³ Dans le cadre de l'enquête portant sur *Les aides publiques aux investissements en Corse et le PEI*, Observations définitives (non publiées), février 2016.

²⁴ Padduc : Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ; Girtec : groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse ; Syvadec : syndicat de traitement des ordures ménagères à vocation régionale.

La coprésidence du Corepa par le préfet et le président du conseil exécutif de Corse a marqué la volonté de structurer une chaîne de décision courte. Ce mode de coopération s'est révélé utile pour administrer le PEI, qui n'a jamais constitué une action de planification, mais plutôt un programme d'opérations d'investissement, classées par objectifs stratégiques de portée très générale et susceptibles d'être engagées sans trop de contraintes financières ou de calendrier.

Prévu par la convention-cadre, un comité de suivi du PEI, composé à parité de représentants de l'État et de la CdC, devait dresser chaque année le bilan de l'avancement du programme.

Le cadrage conventionnel des opérations du PEI

Par une convention cadre, signée le 22 avril 2002, l'État et la CdC ont fixé les masses du PEI dont le montant total s'établit à 1 940,68 M€ (cofinancement État et collectivités territoriales). Cette convention-cadre fixe les grandes orientations et les masses financières du PEI.

La première convention d'application du PEI, qui a porté sur les années 2002-2006, a programmé 481,2 M€ d'investissements, pour un financement de l'État de 291 M€.

La deuxième convention, signée le 4 mai 2007 pour les années 2007-2013, a prévu 992 M€. Fin 2013, 100 % des crédits ont été programmés au titre de cette convention, pour un financement État de 545,5 M€.

Une troisième convention, signée le 4 juin 2013, couvrait la période de programmation 2014-2016, pour un montant de 536 M€.

La quatrième convention d'application, signée le 20 décembre 2016, portait sur la période 2017-2020, pour un reliquat et l'ensemble des crédits non engagés (même programmés) sur les précédentes conventions, soit 432 M€.

Des inflexions significatives ont été apportées dans la seconde convention du PEI portant sur la période 2007-2013.

Ainsi, l'axe 1 dans lequel se trouvaient les routes, l'éducation, la formation, l'eau et l'assainissement devient « *Mettre à niveau les réseaux et équipements collectifs de base* ». Le rattrapage vise les secteurs relatifs à l'adduction d'eau brute, à l'eau potable, à l'assainissement, aux NTIC, au traitement des déchets ainsi que la remise à niveau de l'électrification rurale.

Le nouvel axe 2, « *Renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire* », intégrait les transports (la notion d'infrastructure de base ou de déficit n'y était plus associée) et constituait une synthèse de l'axe 1 et de l'axe 3 de la maquette initiale.

L'axe 3, « *Améliorer les services collectifs* » est devenu « *Résorber le déficit en services collectifs* », avec l'enseignement, la formation professionnelle, la santé, le sport, la culture et le patrimoine pour substituer une notion de rattrapage à une visée améliorative.

Parmi les réaménagements du PEI, il a été décidé, dans le cadre de la quatrième convention, que le coût total du programme, inscrit dans les limites fixées dans la convention-cadre serait complété par une mesure en faveur des très petites entreprises (TPE) d'un montant de 20 M€ (« plan Pinville ») à engager entre 2017 et 2020.

Dans le cadre de ses échanges avec la Cour, le préfet de Corse a fait part de sa réserve quant à l'efficacité de la gouvernance partagée du PEI. Il considère que cela a généré un équilibre territorial insatisfaisant, des blocages multiples au sein de la gouvernance à chaque fois que le consensus n'était pas pleinement réuni, a conduit à un phénomène non vertueux d'addiction à un taux élevé de subvention par la CdC et au financement de projets insuffisamment structurants.

Cette appréciation, qui n'a pas été exprimée dans le cadre des Corepa, ou du comité de suivi prévu par la convention-cadre, n'est pas partagée par la Cour comme les développements *infra* le montrent.

C - Le financement du PEI

1 - Une première période marquée par la facilité de gestion des financements du programme

Lors de sa visite en Corse le 27 juillet 2002, le ministre de l'intérieur a exprimé la volonté de rattacher l'ensemble des financements du PEI à un fonds unique géré par le ministère de l'intérieur. Ce montage constituait une nouveauté par rapport aux précédents fonds, généralement abondés par plusieurs sources et gérés par le ministère de l'économie.

Un mécanisme budgétaire *ad hoc* (canal unique de financement), la ligne budgétaire unique (LBU) puis le programme budgétaire 162 *Interventions territoriales de l'État* (Pite), devait permettre à l'État, représenté par le préfet, de gérer plus souplesment sa participation au PEI que dans le cadre des CPER. Ces derniers étant directement financés par

chaque administration ou opérateur chargé de la politique publique concernée, la gestion du programme par les services de l'État en région s'en est trouvée plus compliquée. De fait, la flexibilité du PEI en tant que « fonds » unique constituait à son lancement un atout pour le fonctionnement du programme.

Les crédits ont été ouverts sous forme de crédits d'intervention versés aux collectivités territoriales maîtres d'ouvrage des investissements.

Après la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, un programme budgétaire, 162 *Interventions territoriales de l'État*, (Pite) composé d'actions territorialisées répondant à des enjeux divers, a été créé en 2006 au sein de la mission budgétaire *Politique des territoires*, comportant huit actions dont le PEI. Les crédits ont été mis à disposition du Premier ministre et ont fait l'objet d'un budget opérationnel de programme spécifique (Bop 162 unique) géré sous l'autorité du préfet de Corse. Il a été abondé par des contributions de différents ministères et des fonds de concours tandis que les autorisations d'engagement et les crédits de paiement y étaient regroupés et fongibles. Ce dispositif autorisait, dès le début d'exercice, un abondement de la ligne réservée au PEI et un fléchage des crédits²⁵. Cependant, dès l'origine, certains crédits du PEI n'ont pas transité par le Pite, tel l'abondement complémentaire sous forme de fonds de concours mis en place par l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (Afitf) pour les projets relevant des investissements routiers, ferroviaires et portuaires.

2 - La débudgétisation partielle du financement et le poids décisif des opérateurs ont compliqué la gestion du programme au niveau de l'État

À partir de 2009, une débudgétisation partielle a été pratiquée avec le recours à des opérateurs. De nombreux financements qui relevaient des ministères ont été transférés à des opérateurs et sont sortis du Pite. À l'instar de l'Afitf (et du FNDS devenu CNDS), d'autres opérateurs de l'État ont contribué au PEI par des financements directs aux maîtres d'ouvrage : office national des eaux et des milieux aquatiques (Onema), agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (AERMC) et fonds d'amortissement des charges d'électrification (Face).

L'objectif initial des mécanismes budgétaires mis en place sur le PEI était d'en fluidifier la gestion et d'en faciliter l'abondement, afin de garantir que l'État respecterait ses engagements. L'abandon rapide de la LBU a marqué la fin de la singularité budgétaire de ce programme.

²⁵ À l'exception des crédits relatifs au Fonds national de développement du sport (FNDS) qui n'ont jamais été intégrés au Pite et qui restent gérés séparément.

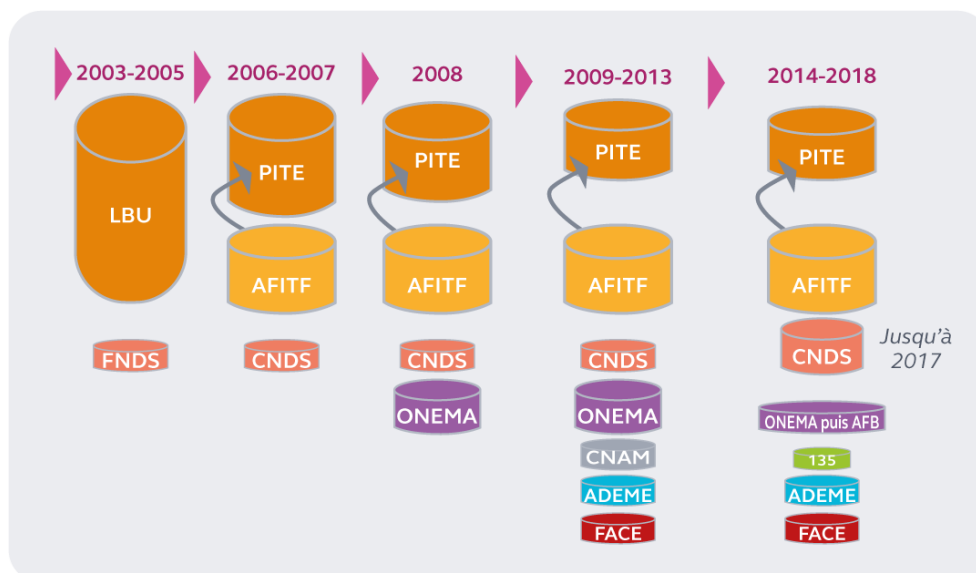
Le niveau fluctuant des crédits mis à disposition du PEI et leur non fongibilité a complexifié la gestion du PEI pour le représentant de l'État, notamment en mobilisant son énergie sur le respect des engagements de multiples financeurs. Ces changements ne pouvaient qu'affaiblir l'identité du PEI aux yeux des différents acteurs.

Le programme a ainsi rencontré des difficultés récurrentes de financement dans les domaines de l'électrification rurale ou du sport (avec le Face et le CNDS). Il a rencontré par ailleurs des difficultés ponctuelles de financement dans le domaine des transports (Afitf).

Le noyau budgétaire du PEI ne représentant plus que 30 % des financements, le portage ordonnancé par le préfet de Corse est devenu un portage majoritairement dépendant d'opérateurs de l'État. L'objectif initial de facilitation de l'abondement et de fluidification de la gestion budgétaire afin de garantir l'engagement de l'État et une accessibilité du dispositif au plan local, s'en est trouvé compliqué.

L'abandon d'un rôle primordial, voire exclusif, de la LBU a été de ce point de vue regrettable, notamment en privant le Sgac d'une vision consolidée de la totalité des financements de l'État, intégrant les financements *via* ses opérateurs.

Schéma n° 1 : cartographie budgétaire du PEI de 2002 à 2018



Source : Sgac – Légende : ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ; AFB : agence française pour la biodiversité ; AFITF : agence de financement des infrastructures de transport de France ; CNDS : centre national pour le développement du sport ; FACE : fonds d'amortissement des charges d'électrification ; FNDS : fonds national pour le développement du sport ; ONEMA : office national de l'eau et des milieux aquatiques.

Le taux de subvention moyen de l'État pour l'ensemble du programme a été plafonné à 70 %, selon les termes de l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Les 30 % restants sont demeurés à la charge des différents maîtres d'ouvrage locaux comme la CdC, les départements, les établissements publics de coopération intercommunale et les communes, avec, le cas échéant, l'intervention de plusieurs collectivités sur une même opération.

L'État a apporté près des deux tiers des plans de financement. Ce taux particulièrement élevé²⁶ illustre le caractère dérogatoire du PEI au regard des engagements habituels de l'État en matière de contractualisation.

Cette contribution est répartie en deux sources de financement. Elle comprend, d'une part, un financement global de l'État et de ses opérateurs à hauteur de 63,6 % et, d'autre part, le FCTVA reversé aux collectivités territoriales à hauteur de 6,4 %.

La question du remboursement par l'État de la TVA via le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) appliquée au PEI

Le FCTVA constitue une autre forme de soutien financier par l'État, les chiffrages prévisionnels du PEI ayant été effectués hors taxes. En effet le FCTVA intervient, au bénéfice des collectivités locales entreprenant des travaux de construction, en remboursant la TVA versée, sur la base du taux de droit commun. Or les travaux de construction réalisés en Corse font l'objet d'un taux réduit de TVA, permettant aux collectivités maîtres d'ouvrage de bénéficier d'un remboursement dont le montant équivaut au différentiel de TVA.

Dans le cas où le bénéficiaire était une collectivité locale, pour une opération soumise à un taux réduit de TVA, la participation de l'État aux opérations financées a été plafonnée à 63 % (et non 70 %) afin d'anticiper sur le remboursement excédentaire de FCTVA. Ce mode de calcul a permis de respecter l'objectif législatif de 70 % de financement maximum par l'État. Seules les opérations identifiées comme soumises au taux de TVA réduit sont plafonnées à 63 % de subvention. Les maîtres d'ouvrage non éligibles au FCTVA ont pu obtenir jusqu'à 70 % de subvention du PEI (office d'équipement hydraulique de Corse – OEHC, centre hospitalier, associations).

²⁶ Au regard des subventions d'investissement de droit commun comme la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) ou la dotation « politique de la ville » (DPV) ou des CPER.

D - Des effets de substitution entre les dispositifs de financements

Le PEI a pu être présenté comme absorbé et dilué par les programmes contractuels nationaux et européens, au point d'y perdre sa spécificité et son caractère exceptionnel.

L'article 53-IV de la loi de 2002 disposait clairement que « *le programme exceptionnel d'investissements est établi en coordination avec les objectifs du contrat de plan État-région et ceux de la programmation des fonds structurels européens* ». La recherche de cette cohérence justifiait une synchronisation des projets par le Corepa.

Dès l'origine, la présentation des documents de programmation a entretenu l'idée que ce programme n'était qu'une nouvelle source de financement public complémentaire. En pratique, le PEI a dû s'adapter à la disponibilité des autres fonds publics.

La procédure de sélection des projets a également entretenu cette confusion. Les procès-verbaux de Corepa valident cette interprétation, déjà présente dans les documents de programmation, en évoquant souvent des effets de substitution entre les différents programmes.

En matière de transports, les opérations inscrites au schéma directeur routier, et financées au titre du PEI ont ainsi alterné avec celles financées au titre du CPER²⁷. Une confusion semblable est constatée pour les actions relatives au chemin de fer²⁸, le CPER 2007-2013 comportant lui-même une mesure visant à « *poursuivre la régénération du réseau de voies ferrées* ».

La banalisation du PEI a fini par s'imposer aux parties prenantes elles-mêmes. De nombreux échanges au sein du Corepa montrent que les autorités de la CdC ont tendance à confondre le PEI avec les autres financements disponibles²⁹. Les moments où le représentant de l'État est intervenu pour rappeler la spécificité supposée du PEI ne sont pas rares non plus³⁰.

²⁷ Lors du Corepa du 13 mai 2005, la carte des aménagements prévus pour la RD 80 du Cap Corse montre une alternance des financements CPER et PEI : une section de travaux à 15 M€, l'élargissement de trois ouvrages d'art pour 800 000 €, trois créneaux de dépassements à 400 000 €, des ouvrages de confortement à 6,4 M€ financés sur le PEI, mais une section importante de travaux à 5,6 M€ est financée sur le CPER.

²⁸ Par exemple, au Corepa du 17 février 2010, le projet de rénovation de la gare de Ponte-Leccia est financé pour un volet sur le PEI, pour le second sur le Feder.

²⁹ Ainsi par exemple pour l'eau et l'assainissement : au Corepa du 6 février 2009, le président de la CTC « *souhaite que les partenaires concernés se rencontrent afin de déterminer ensemble des règles claires d'intervention sur la nature des projets éligibles, leur mode de financement (PEI ou droit commun) et le taux de subvention applicable* ».

³⁰ Ainsi, au Corepa du 17 octobre 2008, le préfet juge opportun de rappeler que « *sur le financement des mesures sur l'eau (...) le PEI doit conserver son caractère exceptionnel* » et « *compléter le neuvième plan de l'agence de l'eau et les concours qu'apportent à ce plan les départements et la collectivité territoriale de Corse* ».

La gouvernance du PEI, intégrée à celle des aides contractualisées, a poussé à ces choix pragmatiques, conduisant parfois à considérer la ressource du programme comme une variable d'ajustement.

E - Un suivi de la programmation mais pas de l'exécution

Le PEI disposait en principe d'un comité de suivi spécifique³¹ prévu par la convention-cadre, qui avait vocation à connaître l'état d'avancement du programme et le cas échéant à débattre de ses orientations. Alors qu'un rythme de réunion annuel était prévu, ce comité n'a quasiment pas été réuni de 2002 à 2013, pour l'être un peu plus régulièrement entre 2013 et 2016. La dernière réunion date cependant du 16 juin 2016.

C'est seulement à partir de 2017 que des revues d'opérations thématiques ont été conduites pour la plupart des mesures par le Sgac avec la CdC. Ces revues d'opérations auraient dû être mises en place dès l'origine du PEI. Elles ont permis de constater que, par une connaissance fine de l'avancement des opérations, il était possible de dynamiser la programmation et de contribuer à résorber les importants restes à payer.

Selon la CdC, un suivi régulier des dépenses a été effectué par le biais d'un logiciel, qui permettait la production hebdomadaire d'un tableau retraçant les crédits programmés et payés par mesure et par cofinanceur. Devenu obsolète, ce logiciel a été remplacé par un autre système d'information, lui aussi plus tard abandonné, ne laissant d'opérateur que la base du Sgac et le tableau de la CdC. Par ailleurs, une réunion « prévisions de dépenses » entre les services de l'État et ceux de la CdC a été organisée deux fois par an afin d'anticiper les échéances de risque de dégageant d'office des crédits européens et de piloter le travail régulier de relance que les services instructeurs effectuent auprès des bénéficiaires de subventions Feder.

Le suivi du PEI réalisé par le Sgac a ainsi été principalement constitué d'un suivi de l'exécution budgétaire du programme 162 *Interventions territoriales de l'État* à partir d'un tableau artisanal qui, s'il a le mérite d'exister, n'a pas été conçu pour un suivi ligne à ligne de l'exécution opérationnelle du PEI. Complet pour retracer les financements portés par le programme 162, ce tableau est parcellaire pour les données d'exécution des opérateurs intervenant sur le PEI.

³¹ Il réunit, sous la présidence du préfet de Corse, le préfet de la Haute-Corse, les services régionaux de l'État, le contrôleur budgétaire régional, la direction régionale des finances publiques (DRFiP), le rectorat, l'agence régionale de santé, l'agence de l'eau, l'Ademe et les principales collectivités concernées par le PEI : CTC, conseils départementaux, communes d'Ajaccio et de Bastia.

Après deux décennies d'exécution, cette base affiche un coût total d'opérations programmé de 1,95 Md€, soit 99,4 % de l'objectif initial. Ce pourcentage ne tient cependant pas compte des coûts d'opérations finaux tels que recalculés par la Cour³².

La loi de 2002 prévoyait qu'il devait être « *rendu compte au Parlement des conditions d'exécution du programme* ». Aucun bilan d'exécution n'a pourtant été présenté à ce jour au Parlement. Le dernier Corepa de programmation s'est réuni la dernière fois en décembre 2020. Le seul bilan disponible est celui réalisé par le Sgac en mars 2021. La Cour, dans un précédent rapport³³ avait pourtant formulé explicitement une recommandation visant à mettre en place « *des moyens de conduite du programme, de contrôle et d'évaluation efficaces et [à] rendre publics les indicateurs élaborés par la préfecture* ».

Certes, dans le cadre des rapports annuels de performance (RAP) du programme 162, le PEI fait l'objet d'un suivi (action n°04). Toutefois, au regard de la complexité du programme, ce suivi est trop sommaire pour rendre compte au Parlement de l'exécution réelle de ce programme, faute d'une mise en perspective pluriannuelle, à l'échelle de sa durée exceptionnelle. Dans ces conditions, l'absence de suivi de la mise en œuvre globale du PEI est particulièrement regrettable.

Cette complexification de la gestion budgétaire et financière a été associée à une dilution des objectifs initiaux et a certainement pesé dans le changement de stratégie de l'État à partir de 2018.

L'annonce de la mise en chantier d'un nouveau plan d'investissement, à partir de 2021, ayant pour objectif « *l'accompagnement de la Corse pour forger l'avenir de l'île dans le bassin méditerranéen* »³⁴, a aussi d'emblée porté la marque d'une volonté de maîtrise du dispositif, que le cadre de gestion du PEI n'avait jamais rendue possible.

La reprise en main « technique » à travers de nouvelles règles de programmation et de gestion par rapport à celles du PEI, ainsi qu'un « *changement de méthode* »³⁵, illustre le repositionnement de l'État et le rééquilibrage souhaité de son aide au bénéfice du bloc communal.

³² Cf. annexe n° 3 : méthodologie de traitement de la base de données du PEI tenue par le Sgac.

³³ Cour des comptes, Observations définitives, *Les aides publiques aux investissements en Corse et le programme exceptionnel d'investissement*, mars 2016.

³⁴ Discours du Président de la République, Bastia Centre culturel Alb'Or, 7 février 2018.

³⁵ Déclaration du Premier ministre sur la décentralisation et la place de la Corse dans le cadre de l'Acte II du quinquennat, à Bastia le 3 juillet 2019.

III - Le PTIC, un instrument nouveau à consolider

Sans qu'il soit encore achevé, le PEI a été prolongé depuis 2021 par un nouveau plan, le « plan de transformation et d'investissement pour la Corse » (PTIC). Il présente l'originalité d'introduire un partenariat direct entre l'État et le bloc communal pour le financement des projets d'investissements insulaires sans être parvenu, fin 2022, à y associer la CdC.

A - Un plan introduisant un partenariat direct entre l'État et le bloc communal

Le 7 février 2018, lors de sa venue à Bastia, le président de la République a annoncé un plan pour « *prolonger* » le PEI.

Ce plan s'appuie sur une enveloppe de subventions portée par l'État de 500 M€³⁶ répartie sur cinq à sept ans au service des grands travaux et de l'innovation, et financés jusqu'à 80 %.

Dans tous les documents budgétaires (PAP, RAP, questions parlementaires, etc.) le PTIC est présenté comme une continuation du PEI reprenant certaines de ses mesures.

La lettre de mission adressée 3 juin 2019 à la préfète de Corse par le Premier ministre pour formaliser la maquette des projets, le calendrier et le plan de financement, posait les contours du plan, qui devait « *se concentrer sur un nombre limité de projets d'intérêt public majeur, faisant l'objet d'une contractualisation spécifique entre l'État et chacun des maîtres d'ouvrages concernés* ».

La préfète de Corse a produit le 7 novembre 2019 un diagnostic territorial stratégique (DTS) commun au PTIC et au CPER 2021-2027, qui identifiait les enjeux dans des domaines d'intervention regroupés en neuf

³⁶ Note de cadrage du plan de transformation et d'investissement pour la Corse, Sgac, 10 mai 2021. Montant de subvention de l'État porté à 550 M€ après la décision du Gouvernement d'abonder de 50 M€ l'enveloppe initiale en guise de « participation de l'État » à la prise en charge de la dépense consécutive au contentieux entre la collectivité de Corse et la compagnie maritime Corsica Ferries. Sur la base d'un taux de subvention par l'État à hauteur maximale de 80 %, le coût total des opérations dans le cadre du PTIC pourrait donc s'élever à 687,5 M€ (550/ 0,8).

chapitres³⁷. En cela, une filiation a été instaurée entre les ambitions non réalisées du PEI et celles du PTIC.

Dans le même esprit, l'État devait aussi proposer en concertation avec le président du conseil exécutif de Corse un document stratégique identifiant les projets prioritaires à couvrir ainsi qu'une proposition de gouvernance associant étroitement les élus et des acteurs de la société civile.

La volonté de l'État d'intervenir en prise directe avec le bloc communal apparaît dès l'origine, le Président de la République ayant souhaité en février 2018 un plan *« permettant de répondre aussi à des demandes qui peuvent émaner de collectivités territoriales de tout ordre, de communes qui ont besoin de porter des projets concrets »*.

B - Un plan destiné à financer des projets d'intérêt public majeur

Le PTIC, ainsi dénommé par le Premier ministre qui en a dessiné la feuille de route le 3 juillet 2019, avait vocation à contribuer, par une politique ciblée d'investissements structurants, au développement durable de l'île et à répondre aux besoins prioritaires de ses habitants et aux spécificités de son territoire.

Cette préparation avait donné lieu à une étude technique approfondie d'un certain nombre de projets candidats au PTIC et à des échanges nourris entre la préfecture et la CdC, dans le courant de l'année 2020, qui n'avaient pas abouti à un consensus³⁸, notamment sur le montant, la durée du plan, la gouvernance, la logique de déclinaison des projets, le taux de participation de l'État, l'articulation du PTIC avec les autres dispositifs et sa cohérence avec la stratégie de développement du territoire.

Dans ce contexte et compte tenu des conditions spécifiques dictées par la nécessité d'actionner le plan de relance en sortie de crise sanitaire, l'État a privilégié une mise en œuvre directe du PTIC avec six communes.

³⁷ Ces chapitres portaient sur la transition écologique et énergétique de la Corse (qui comprend notamment l'eau brute et l'eau potable, l'assainissement, la prévention des risques naturels, la gestion des déchets et l'énergie), sur l'aménagement numérique du territoire, les mobilités et transports, sur l'aménagement du territoire, sur l'enseignement et la recherche, sur la santé, le handicap et la dépendance, sur les sports, la culture et le patrimoine, sur l'agriculture et le développement rural, sur le soutien aux entreprises, l'emploi, l'orientation et la formation professionnelle.

³⁸ L'absence de consensus est relevée dans la délibération de l'Assemblée de Corse du 28 janvier 2021, qui présente de manière détaillée les propositions de la collectivité, et émet dix préconisations portant sur la méthode et le contenu du PTIC. La collectivité demandait 850 M€, un taux de 80-90 % et une durée de sept ans.

Des protocoles d'accord portant sur des listes de projets ont alors été signés au premier semestre 2021, pour un montant total de 250 M€. Puis ils ont donné lieu à des « contrats de projets » fin 2021.

La déclinaison des déclarations d'intentions signées avec les élus du bloc communal donne lieu, pour les opérations les plus simples à des décisions directes d'octroi de subvention de l'État au titre du PTIC sous forme d'arrêtés ou de conventions de financement. Les opérations complexes à plusieurs phases, qui sont majoritaires, sont traitées dans le cadre de « contrats de projet », qui permettent d'établir un programme opérationnel de mise en œuvre et de préciser le montant des aides octroyées par l'État de manière ferme pour la première tranche du projet, et sous réserve du bon aboutissement des procédures (notamment réglementaires), pour les phases ultérieures.

Ces contrats de projet ont pour objet de marquer l'intention de l'État d'apporter un soutien ultérieur aux opérations identifiées. Ils ne contiennent pas de chiffrage des éventuels cofinancements qui seraient apportés par l'État, ni d'engagement juridiquement contraignant. C'est au regard de la maturité de chaque opération et en fonction de la disponibilité de crédits budgétaires que seront formulées les décisions d'attribution de subvention.

C - La nécessité d'une stratégie globale et partagée pour l'ensemble du territoire insulaire

Il revient assurément à l'État de déterminer les priorités d'emploi des aides exceptionnelles qu'il accorde au territoire. La CdC disposant, quant à elle, de la compétence dans la plupart des domaines concernés, il revient à celle-ci d'élaborer et de conduire une stratégie pour le territoire et de porter la responsabilité de son action. L'orientation esquissée par l'État dans les premiers mois de mise en œuvre du PTIC et consistant à privilégier la négociation avec le seul bloc communal ne peut suffire pour permettre la mise en œuvre d'une stratégie globale et partagée pour l'ensemble du territoire insulaire.

Cette démarche a interrompu le processus de codécision qui avait jusque-là prévalu pour l'exécution du PEI. Le changement de maille territoriale a eu un effet sur le dimensionnement et le caractère structurant des projets puisque les protocoles signés ont finalement porté sur des opérations relevant essentiellement de l'intérêt communal et intercommunal. Ces projets d'aménagement urbain, culturels ou de rénovation du patrimoine historique, dont l'utilité n'est pas en cause, sont moins en correspondance avec l'« intérêt public majeur » dessiné par le

diagnostic territorial stratégique et avec le caractère structurant prescrit par la lettre de mission du Premier ministre pour remédier aux carences du PEI. Ces projets ont déjà fait l'objet de déclarations d'intention ou de contrats pour près de la moitié de l'enveloppe du PTIC, ne laissant que 300 M€ à consacrer aux besoins essentiels à l'échelle du territoire, tels l'eau et l'assainissement, la gestion des déchets, l'énergie, les mobilités ou la formation professionnelle.

Inscrit dans la continuité du PEI, mais sans avoir identifié conjointement les investissements structurants nécessaires à l'ensemble du territoire, le PTIC pâtit de l'absence d'un diagnostic et d'une stratégie partagés.

À l'image du PEI, qui a fonctionné dans la durée grâce à un dispositif souple, le PTIC gagnerait à s'appuyer sur un mécanisme de codécision entre l'État et la CdC. Il devrait également tirer les enseignements du PEI, en recherchant des attendus et des objectifs mieux définis, un programme plus structuré sur la base de choix clairement exprimés par la collectivité et partagés par l'État, un dispositif de pilotage et de suivi doté de moyens dédiés et une gouvernance plus ouverte, intégrant davantage la participation des citoyens.

CONCLUSION

Dans quelle mesure les conditions de conception et de mise en œuvre du PEI ont-elles permis de d'inscrire ce programme dans la durée ?

Tous les éléments sur la genèse et l'exécution du PEI tendent à montrer qu'il a joué un rôle :

- catalytique, en favorisant les convergences entre les acteurs institutionnels du développement du territoire ;
- utile, en permettant aux différentes parties prenantes de travailler conjointement dans la durée sur un programme majeur ;
- secondaire, parce que privé d'une stratégie d'ensemble.

Dans un territoire où, aucun plan ni programme de ce type n'avait jamais pu être déployé avec une telle stabilité, alors que les mêmes diagnostics étaient posés depuis des décennies, cette robustesse administrative et financière du PEI est révélatrice de sa durabilité.

Selon les instances européennes, en se situant à la moyenne du PIB des régions européennes, la Corse avait, dès le début des années 2000, déjà comblé une grande partie de son retard de développement. En 2002, le PEI est donc intervenu comme un instrument complémentaire, destiné à surélever le niveau d'équipement du territoire par rapport aux standards européens pour l'ajuster à la moyenne des régions françaises.

La modestie de la portée structurante du PEI, comparativement aux grands plans d'aménagement des années 1960, en Bretagne, en Languedoc-Roussillon ou dans les Alpes, tient au fait que la réalisation des infrastructures « de base » constituait déjà, par elle-même, une sorte de projet stratégique : le PEI n'a pas été un projet d'aménagement avec une finalité économique identifiée (créer des stations touristiques ou un zonage industriel fort par exemple), mais a permis la consolidation d'un socle d'équipements rendant possible un développement.

La conception du PEI, réalisée à partir de concessions importantes de la part de tous les acteurs, explique qu'il ait pu paraître minimaliste dans ses ambitions et surfinancé dans ses moyens.

À la fin des années 1990, la conjoncture économique et le climat politique ont conduit à une forme de sursaut, de la part de l'État, des élus et de la société en Corse, au point de rendre possible ce qui ne l'avait pas été pendant un demi-siècle.

La reconnaissance des compromis passés pour réaliser un accord sur un programme minimum ne justifie pas la dimension peu structurante d'un programme d'investissements pourtant exceptionnel. Elle explique seulement comment, à un moment donné, le regroupement des volontés autour d'un instrument de politique publique peut constituer une option de sortie de crise pour un territoire. Car, si chaque acteur a dû abaisser son niveau d'exigence, le PEI n'en reste pas moins une brique durable du socle de croissance qu'a connu la Corse depuis 20 ans, et de la modernisation de son organisation générale.

L'existence d'un cadre politique accepté n'a cependant pas conduit à mettre en œuvre le dispositif de suivi et d'évaluation des résultats prévu, y compris vis-à-vis du Parlement.

Inscrit dans la continuité du PEI, mais sans avoir identifié conjointement les investissements structurants nécessaires à l'ensemble du territoire, le PTIC pâtit de l'absence d'un diagnostic et d'une stratégie partagés comme il en était pour le PEI.

Chapitre II

Le PEI a amélioré le niveau d'équipement public en Corse

La modestie du contenu stratégique du PEI et le choix de certaines opérations ont été le gage d'un compromis. Il n'en est pourtant pas dont l'utilité publique puisse être mise en cause, de sorte que les axes de programmation visant le rattrapage peuvent être considérés comme globalement réalisés, alors même que le programme ne sera pas achevé avant 2026.

I - Une exécution globale du PEI en correspondance avec les compromis effectués

L'exécution financière du programme s'est déroulée conformément aux prévisions. Elle a privilégié certains secteurs d'infrastructures et s'est concentrée sur la première décennie d'exécution du programme mais n'a pas fait apparaître de déséquilibre territorial manifeste.

A - Un montant global conforme aux prévisions

La convention-cadre du 22 avril 2002 prévoyait un programme d'investissement sur 15 ans de 1,940 Md€ auxquels se sont ajoutés des crédits supplémentaires de 20 M€ accordés au titre de la sous-mesure en

faveur des très petites entreprises (TPE)³⁹, ce qui a porté le montant total du plan à 1,960 Md€. Selon les données du Sgac, les opérations programmées en Corepa se sont élevées à 1,955 Md€. Après prise en compte des opérations abandonnées et des réaffectations de crédits non consommés selon la méthodologie détaillée en annexe n° 3, le coût des opérations pour le calcul de la subvention s'établissait à fin octobre 2022 à 1,914 Md€.

Les priorités de départ ont fortement évolué au cours des deux décennies qui ont suivi. L'enveloppe de 1,1 Md€ réservée aux routes ainsi que celles prévues pour la santé et l'eau potable ont été revues à la baisse. L'assistance à maîtrise d'ouvrage et le soutien à l'ingénierie, dont l'exécution du PEI a pourtant révélé la nécessité, ont même vu leurs crédits quasiment disparaître au fil de quatre conventions d'application. Ces crédits ont été redéployés sur l'ensemble des autres mesures, dont l'assainissement (+ 132,6 M€), le rail (+ 108,7 M€) et la culture et le patrimoine (+ 63 M€)⁴⁰.

Tableau n° 1 : comparaison entre le montant contractualisé du PEI et le coût retenu des opérations fin 2022 pour le calcul de la subvention (M€)

	Convention cadre 2002 (A)	Programmation Corepa	Coût des mesures fin 2022 (B)	Écart (A-B)	Écart en %
<i>Axe 1 Mettre à niveau les réseaux et équipements collectifs de base</i>	306,4	603,8	581,0	274,6	+ 90 %
<i>Axe 2 Renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire</i>	1 364,6	1 007,1	995,0	- 369,6	- 27 %
<i>Axe 3 Résorber le déficit en services collectifs</i>	253,3	344,0	337,7	84,4	+ 33 %
<i>Axe 4 Assistance à maîtrise d'ouvrage</i>	35,8	0,5	0,5	- 35,3	- 99 %
Montants	1 960,1	1 955,4	1 914,2	- 45,9	- 2 %

Source : Cour des comptes à partir des données corrigées du Sgac

³⁹ La quatrième convention signée le 20 décembre 2016 a intégré la mesure en faveur des TPE issue du « plan Pinville ».

⁴⁰ Cf. annexe n° 6 : Comparaison entre les montants contractualisés en 2002 pour chaque sous mesure du PEI et ceux retenus fin 2022 pour le calcul des subventions de l'État.

La participation de l'État et de ses opérateurs, principalement l'Agence de l'eau et l'Onema, s'est élevée à 1,216 Md€ (63,6 %)⁴¹. Les trois-quarts des financements provenaient du programme 162 *Interventions territoriales de l'État*. Le cofinancement a été assuré par les maîtres d'ouvrage pour 540,3 M€⁴² (28,2 %) et par les autres financeurs publics et privés pour 157,5 M€ (8,2 %) composés en majorité (80 %) de la CdC et des deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud lorsqu'ils n'étaient pas eux-mêmes maîtres d'ouvrage.

Tableau n° 2 : répartition des contributeurs du PEI (en M€)

	Subventions de l'État et de ses opérateurs	En % du PEI en coût d'opérations
État et ses opérateurs	1 216,4	63,6 %
dont ligne budgétaire unique et programme 162	939,7	49,1 %
dont opérateurs État	276,7	14,5 %
Maîtres d'ouvrage	540,3	28,2 %
dont Produits du FCTVA	123,4	6,4 %
Autres cofinanceurs dont CdC et départements	157,5	8,2 %
Total	1 914,2	100,0 %

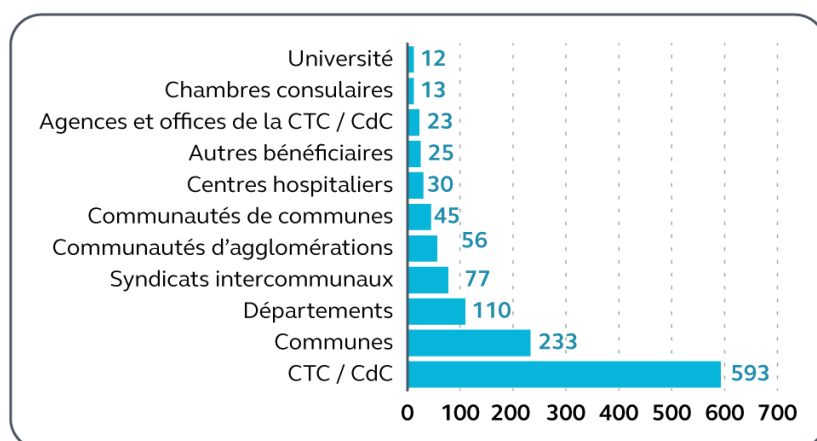
Source : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

Avec un montant d'opérations en maîtrise d'ouvrage de près de 956 M€ et une subvention de 615,5 M€, la CdC (y compris les agences et les offices placés sous sa tutelle), a été logiquement la première bénéficiaire du PEI compte tenu de ses domaines de compétence. La mise en œuvre du programme a reposé également sur le bloc communal avec 35 % des montants d'opération (678,7 M€), dont plus de la moitié (56 %) pour les communes les plus importantes, au premier rang desquelles Bastia et Ajaccio (159 M€).

⁴¹ Cf. annexe n°7 : Détail du PEI par financeurs.

⁴² Dont 123,4 M€ au titre du FCTVA remboursés par l'État aux maîtres d'ouvrage une fois l'opération exécutée.

**Graphique n° 1 : répartition de la subvention du PEI
par type de bénéficiaires (en M€)**



Sources : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

Au 31 décembre 2021, les paiements effectués par les quatre principaux payeurs de l'État ou de ses opérateurs, s'élevaient à 828,9 M€ soit 73,7 % des subventions inscrites⁴³. À cette date, plus du quart des financements publics restait à verser.

**Tableau n° 3 : mandatements effectués par l'État et trois opérateurs
(en M€ au 31/12/2021)**

En M€	Subventions programmées de l'État et de ses opérateurs	Mandaté au 31/12/2021	Taux de mandatement
Ligne budgétaire unique et programme 162	939,7	704	74,9 %
Agence de l'eau	95,6	49,5	51,8 %
ONEMA	79	66,7	84,4 %
ADEME	11,1	8,7	78,4 %
Total	1 125,40	828,9	73,7 %
Rappel des subventions inscrites pour le PEI	1 216,40		
Part des subventions engagées du PEI	92,50 %		

Source : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac et des données des opérateurs

⁴³ Le Sgac ne dispose pas d'une connaissance consolidée des mandatements effectués et notamment pas de celle des opérateurs de l'État.

Parmi les mesures financées par le programme 162 ou par les opérateurs de l'État dont les données sont disponibles, le taux de mandatement varie de 64 % pour la formation professionnelle à près de 100 % pour la mesure concernant les relations du travail. Pour l'eau-assainissement et les transports, près des trois-quarts des subventions étaient mandatées fin 2021.

B - Des dépenses concentrées sur les infrastructures et l'assainissement

1 - Une priorité accordée au renforcement des infrastructures et à la mise à niveau des réseaux et des équipements collectifs de base

En coût d'opérations, le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire (axe 2) a représenté le principal poste d'investissement avec 994,9 M€⁴⁴ (52 %), dont 835 M€ pour la seule mesure transports. Cette dernière regroupe essentiellement les volets routes (375,4 M€) et réseau ferré (137,8 M€) et concerne dans une moindre mesure les équipements portuaires (75,6 M€) et aéroportuaires (24,9 M€).

En outre, les principales agglomérations de l'île, Bastia et Ajaccio, ont bénéficié d'opérations de développement urbain⁴⁵ et de soutien au logement social pour 132 M€⁴⁶. Les opérations portaient en priorité sur des réaménagements de quartiers, des travaux de rénovation urbaines (PRU), des requalifications de quartiers anciens dégradés (PRQAD) ou de construction d'ouvrages urbains spécifiques (parkings de centre-ville). S'agissant des territoires ruraux, des actions de modernisation de la filière d'abattage ont été financées au titre de la mesure agriculture pour 15,1 M€.

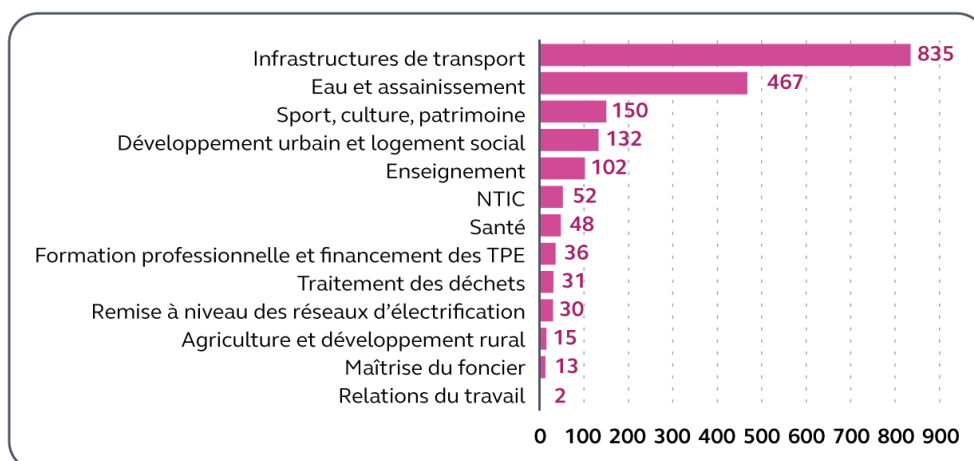
⁴⁴ Cf. annexes n° 8 : Coût des opérations du PEI par convention, axe, mesure et sous mesure ; n° 9 : Répartition du coût des opérations et des subventions de l'État et de ses opérateurs par année et par axe (en M€) - chronologie des évolutions institutionnelles ; n° 10 : Montant des subventions de l'État et de ses opérateurs par convention, axe et mesure et n° 11 : Coût des opérations au 21/10/2022 et des subventions de l'État et de ses opérateurs, par axe et par année.

⁴⁵ Cf. Cahier sectoriel « développement urbain ».

⁴⁶ Une aide à l'acquisition foncière pour la réalisation de logement sociaux a été contractualisée par des subventions versées à l'office foncier de Corse pour le financement d'un programme de travaux à hauteur de 1 % du PEI (22 M€). Le préfet de Corse a toutefois regretté que l'essentiel des opérations d'acquisitions réalisées ait porté sur des biens immobiliers *a priori* peu en adéquation avec la vocation de portage foncier économique et social de l'OFC.

Une action particulière de reconstitution des titres de propriété a également été conduite pour près de 13 M€.

Graphique n° 2 : coût des opérations par mesures (en M€)



Sources : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

La seconde priorité du PEI concernait la mise à niveau des réseaux et des équipements collectifs de base (axe 1) pour un ensemble de mesures de 580,9 M€ (30 %). Parmi celles-ci, la mesure « eau et assainissement », a représenté à elle seule un quart des coûts d'opérations avec 467,4 M€. À l'inverse, les déchets, problématique récurrente de l'île, n'ont mobilisé qu'une faible part des moyens (2 %) soit 31 M€ soit moins que les nouvelles technologies de l'information et de la communication (52 M€).

Enfin l'axe 3 en faveur de la résorption du déficit des services collectifs s'est élevé à 337,7 M€ soit 18 % du total du PEI. Il regroupe les investissements dédiés au sport, à la culture et au patrimoine pour 150 M€ (8 %) et ceux de l'enseignement secondaire⁴⁷ pour 102 M€ (5 %). Des actions ont également été financées en faveur de la formation des adultes et du financement des TPE (2 %) ou de la santé (3 %).

Les moyens consacrés à l'accompagnement des projets *via* l'assistance à maîtrise d'ouvrage, objet de l'axe 4, ont été résiduels (0,55 M€ soit 0,03 %).

⁴⁷ Cf. Cahier sectoriel « enseignement ».

2 - Une intensité de l'aide variable selon les mesures concernées

L'article 2 de la convention-cadre du 22 avril 2002 indiquait que la participation de l'État serait égale à 70 % des projets pour une intensité ne pouvant excéder 80 %. En pratique, le niveau de subvention de l'État et de ses opérateurs a varié fortement selon les mesures concernées. Outre l'impact de la déduction du FCTVA des fonds accordés (*Cf. supra*), le niveau de financement dépendait également de la réglementation applicable ou du modèle économique du secteur concerné. Ainsi, au sein de la mesure transports, les routes ont bénéficié d'un taux de financement de 70 % alors que les ports et les aéroports, qui génèrent par ailleurs des recettes propres et qui émergeaient à d'autres sources de financement (DCT), n'ont été subventionnés qu'à hauteur de 50 %.

Certaines sous-mesures ont connu des taux de subvention inférieurs à 50 %. Tel est le cas du sport (42 %)⁴⁸ ou de la formation professionnelle (42 %). Le taux le plus faible (32,8 %) a concerné la sous-mesure consacrée aux outils fonciers à vocation sociale, qui émergeait déjà à d'autres programmes. À l'inverse, le PEI a financé intégralement les travaux du groupement d'intérêt public pour la reconstruction des titres de propriétés (Girtec) se rattachant à la sous mesure de maîtrise du foncier⁴⁹.

C - Des réalisations soutenues sur la première décennie du PEI

L'intervention du PEI a été soutenue lors de sa première décennie de mise en œuvre (2003-2013), durant laquelle près de 67 % des opérations ont été validés pour un montant de 1,27 Md€⁵⁰. La contribution de l'État et ses opérateurs s'est élevée à 818 M€. La période a été marquée par la rapide montée en charge des mesures concernant les infrastructures et notamment celles relatives aux transports, dont 71 % des opérations en valeur ont été arrêtés avant 2013⁵¹. Le niveau a également été élevé s'agissant des réseaux et des travaux d'assainissement (65 %) et des équipements nécessaires au traitement des déchets (84 %).

À l'inverse, le rythme de la programmation a été moindre lors de la troisième convention d'application (2014-2016) puisque seuls 135,5 M€ d'opérations, soit 7 % du PEI ont été mobilisés. Les subventions

⁴⁸ Cf. Cahier sectoriel « sport ».

⁴⁹ Cf. Cahier sectoriel « foncier : le Girtec ».

⁵⁰ Cf. annexe n° 11 : Coût des opérations au 21/10/2022 et des subventions de l'État et de ses opérateurs, par axe et par année.

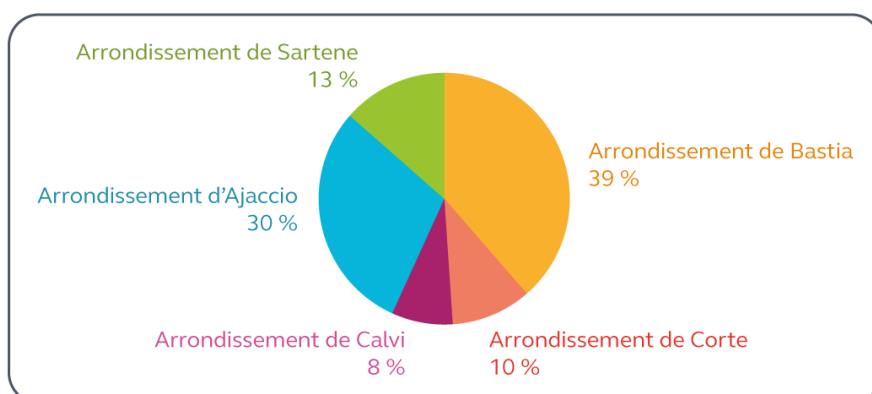
⁵¹ Cf. annexe n° 12 : Répartition annuelle des subventions versées par axe.

programmées ont chuté à 86,2 M€. La perspective de la fin du PEI a conduit, durant la dernière convention (2017-2020), à l'inscription d'un nombre élevé d'opérations pour 503,2 M€, représentant à elles seules plus du quart des moyens dévolus par le PEI (311,7 M€). Près de moitié (45,6 %) d'entre elles portaient sur des infrastructures de transports.

D - Une répartition territoriale des investissements cohérente avec les exigences démographiques et rurales

Les opérations du PEI rattachables à un territoire ont plus bénéficié (45 %) au nord de l'île (Haute-Corse) qu'à la Corse-du-Sud (35 %)⁵². Un cinquième de l'enveloppe (354,9 M€) a concerné des actions de dimension régionale regroupant notamment le chemin de fer, le déploiement du haut débit, la maîtrise du foncier, l'électrification rurale ainsi que le tiers des actions en faveur de la formation professionnelle et de l'aide aux TPE.

Graphique n° 3 : répartition du coût des opérations par arrondissement (hors actions de dimension régionale) (en %)

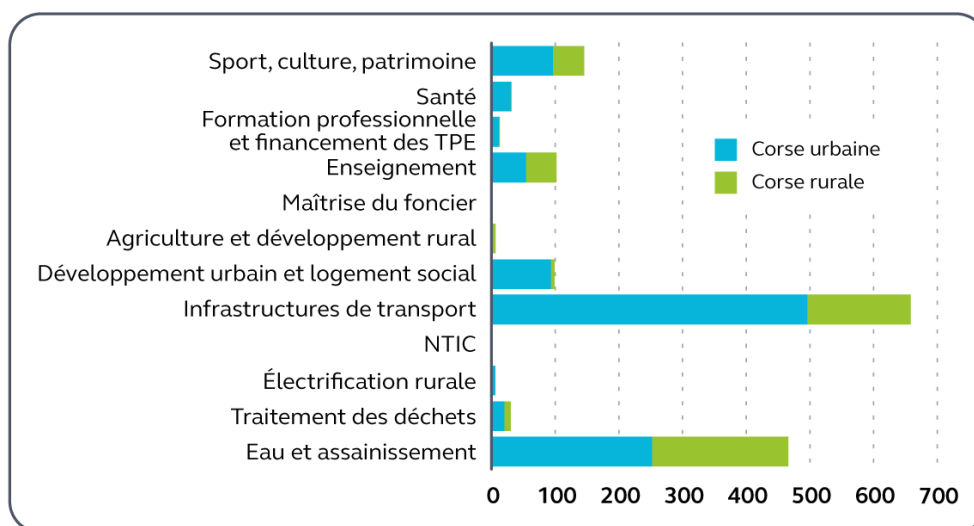


Sources : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

Les deux principaux arrondissements, ceux de Bastia et Ajaccio, qui regroupent plus de 61 % de la population de l'île, ont concentré plus de la moitié des opérations (55,6 % soit 1,064 Md€). C'est notamment le cas pour les infrastructures de transports (59 %) du fait de la présence des principaux ports et aéroports de Corse. L'effort en matière d'eau et d'assainissement (54 %) a été également en rapport avec la population desservie comme les moyens en faveur du développement urbain et du logement social (71 %).

⁵² Cf. annexe n° 13 : répartition du PEI par arrondissement.

Graphique n° 4 : répartition du coût des opérations entre arrondissements ruraux et urbains (en M€)



Sources : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

Pour les arrondissements ruraux (Corte, Calvi et Sartène), l'apport du PEI a été particulièrement marqué dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement pour lesquels l'effort d'investissement s'est élevé à 213,5 M€, soit 46 % du programme. Les choix en matière d'infrastructures de transport (162 M€) ont concerné le désenclavement routier ou la rénovation des équipements portuaires et aéroportuaires. En matière d'enseignement, le territoire de Corte, siège de l'université, a bénéficié de 47 % des moyens de ce secteur (47,6 M€).

II - Des réalisations inégales selon les secteurs

Les réalisations ont été le produit de choix parfois contraints, opérés dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme fondé sur le compromis.

À côté des priorités initiales, qui mettaient un fort accent sur les domaines des transports et de l'eau et l'assainissement, le champ du PEI s'est élargi pour intégrer d'autres besoins, comme la gestion des déchets ou les aéroports, ou pour susciter l'adhésion du plus grand nombre en prenant mieux en compte les préoccupations des acteurs.

A - L'investissement structurant, une notion mal définie

Le qualificatif de « saupoudrage » appliqué à une politique publique d'investissement est une constante du développement territorial et le PEI en Corse n'y a pas échappé pendant les 20 ans de son déploiement.

La mise en œuvre du PEI est de ce point de vue caractéristique d'une utilisation convenue et pourtant abusive d'un certain nombre de qualificatifs récurrents dans les programmes d'aménagement et de développement : saupoudrage, investissement structurant, handicap, retard et rattrapage.

Souvent opposé aux vertus de l'investissement structurant, le « saupoudrage » des aides serait constitué d'une multitude de petites opérations, consommatrices d'un argent public forcément rare, mais aussi inefficaces pour bâtir un socle de croissance solide à l'échelle du territoire.

La critique du « saupoudrage » nécessite cependant de savoir si, d'une part l'investissement structurant l'est par nature (infrastructure, taille et coût du projet) ou par destination (valeur créée pour le territoire et pour ses habitants), et d'autre part, si la multiplication de petits investissements à l'échelle d'un territoire ne présente elle aussi un caractère structurant (adductions d'eau potable). Elle oblige à prendre en compte les autres catégories d'investissement assimilés parfois abusivement à une logique de rattrapage : capacité (élargissement des voies), remplacement (franchissements d'obstacle), adaptation (renouvellement urbain, université) ou mise aux normes (décharges, assainissement, aéroports, collèges Pailleron).

L'utilisation de ces notions insuffisamment définies masque la complexité des situations, car, dans le cas de la Corse des années 2000, alors que le diagnostic global était connu depuis des décennies, les réponses mises en œuvre ont finalement conduit à envisager des actions de grande ampleur, afin de sortir l'île de son « non-développement » et à réaliser dans les faits un programme de reconstruction et de maintenance lourde.

Le PEI est ainsi devenu un « programme exceptionnel », dans lequel des opérations réalisées généralement dans le cadre de plans pluriannuels d'investissement (PPI), ont fini par tenir lieu d'« axes stratégiques », tandis que les « handicaps » de l'insularité et du relief servaient de justification à des levées de subventions hors du cadre usuel de financement des investissements.

La double opposition entre « saupoudrage/structurant » d'un côté et « retard/rattrapage » de l'autre entretient souvent des débats sans pour autant les éclairer. En 2005, le préfet dénonçait le risque de « saupoudrage », tandis que le Sgac en 2017 se félicitait, face aux critiques

de la collectivité, du caractère structurant du PEI, pour finalement relever en 2021 que « les choix opérés ont pu parfois relever plus du saupoudrage que du rattrapage ». Les élus de Corse ont régulièrement dénoncé le « saupoudrage ». Ils ont néanmoins tous avalisé la programmation de milliers de compteurs d'eau, de réparations de chapelles et autres petites opérations qui, prises séparément pèsent peu, mais qui, déployées à l'échelle de la région, constituent en définitive une valeur ajoutée pour le territoire et sa population. Les archives du Corepa témoignent de cette confusion tacite, assumée de part et d'autre.

Ce jeu d'acteurs a fait ressortir une particularité insulaire pendant toute la période du PEI : l'extrême difficulté à bâtir des stratégies de développement à la mesure des défis et des enjeux impliquant le territoire dans sa globalité. Ainsi, l'aménagement du port de Bastia n'est pas un sujet communal, mais concerne toute la Corse, tout comme la mise sur pied d'un dispositif global de gestion des déchets. Un consensus sur le devenir de ces deux sujets structurants n'est toujours pas trouvé.

Les notions de compensation des handicaps et de rattrapage du retard ont permis avant tout d'objectiver à la fois des opérations de remise à niveau du territoire et de combler un manque de considération allégué pour l'identité corse, en faisant converger les acteurs sur un programme minimaliste.

Le PEI a été, pour l'État, la preuve d'un engagement historique en faveur de la Corse, censé solder les comptes et, pour les élus locaux, la reconnaissance de son inaction passée. Cependant, l'invocation d'un retard persistant pourrait se révéler, tant pour l'État que pour la CdC, un aveu d'impuissance collective qui pourrait ne pas être compris par les habitants.

Pour éclairer ces débats, la Cour recommande que les méthodes d'analyse d'impact *ex ante* et *ex post* soient systématiquement employées⁵³, tout en les adaptant à la taille des projets financés.

B - Un meilleur bilan de réalisation en matière de traitement de l'eau qu'en matière de gestion des déchets

La Cour a procédé à l'analyse détaillée des réalisations du PEI dans les principaux secteurs concernés, sous forme de 11 monographies sectorielles présentées en annexe⁵⁴.

⁵³ Cf. par exemple, France Stratégie, *Guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics*, décembre 2017.

⁵⁴ Cf. Les cahiers sectoriels.

1 - Eau et assainissement : un rattrapage structurel des systèmes d'assainissement

La mesure « eau et l'assainissement » est la deuxième du PEI en termes de dépenses. D'un coût total d'opérations en octobre 2022 d'un montant de 467,5 M€ (24 % du PEI), financé à hauteur de 286,0 M€ par l'État et ses opérateurs, les investissements de cette mesure ont été supérieurs aux prévisions initiales⁵⁵.

La mesure portait 329 opérations⁵⁶, dont 128 non soldées, réparties en quatre sous-mesures : l'eau potable, l'assainissement, la lutte contre les inondations et l'eau brute (barrage et interconnexions). Dans ces domaines, les subventions du PEI sont venues en complément des financements de droit commun (agence de l'eau, Feder, CPER) servis à toutes les communes pour porter le financement de l'État à 70 %. Le complément apporté par la CdC a pu amener le taux de financement à 90 %.

En matière d'assainissement, malgré les efforts très importants réalisés pendant la période 1990-1999, les besoins de dépollution estimés à l'horizon 2010 n'étaient couverts qu'à 65 %, avec des différences importantes selon les bassins et en particulier de grandes insuffisances dans les zones d'Île-Rousse, d'Ajaccio, de Valinco et de l'extrême Sud.

Par ailleurs, les nouvelles normes européennes, obligatoires à partir de 2002, rendaient indispensable, pour les plus importantes stations existantes, la mise place d'un échelon complémentaire (traitement tertiaire) de traitement biologique.

De nombreuses communes situées à l'intérieur de l'île dont les besoins sont moindres en termes d'équivalents habitants que celles situées sur le littoral, ne disposaient pas des stations d'épuration nécessaires au développement du tourisme rural, considéré comme un axe d'avenir, ainsi que les travaux de mise en conformité des systèmes d'assainissement prioritaires de moindre capacité avec des enjeux majeurs en termes environnementaux. La mise en conformité des stations de petite dimension reste cependant à achever : il demeure 135 stations non conformes sur un total de 258, parmi lesquelles 114 sont d'une taille inférieure à 2 000 équivalent-habitants. Également, à titre d'exemple, Porto-Vecchio, troisième commune de Corse, n'est plus aux normes depuis plusieurs années, ce qui engendre localement des conséquences majeures et rend urgente la réalisation d'infrastructures adaptées, en partenariat avec plusieurs autres communes du bassin et du littoral.

⁵⁵ Cf. Cahier sectoriel « eau et assainissement ».

⁵⁶ Dont 140 opérations sur l'eau potable, 134 sur l'assainissement, 40 sur l'eau brute et 15 sur la prévention des inondations.

Dans le domaine de l'eau, le rendement des réseaux, en eau brute comme en eau potable, reste insuffisant, et la sécurisation de l'approvisionnement en eau brute reste un enjeu renforcé par le réchauffement climatique.

La réussite de la mesure *Eau potable* a tenu d'une part à la montée en puissance de l'implication des collectivités compétentes en la matière, d'autre part à l'accompagnement financier de l'agence de l'eau, de la CdC et des conseils départementaux, enfin, à l'augmentation importante du nombre de schémas directeurs d'alimentation en eau potable exigés dans le cadre de l'instruction des dossiers avant le Corepa. En général, il s'agissait de projets ne nécessitant pas d'ingénierie complexe. Ils restaient donc à la portée de collectivités de petite taille et réalisables rapidement.

2 - Une mise aux normes des décharges qui n'a pas résolue de manière durable le traitement et la valorisation des déchets

La Corse connaissait au début des années 2000 un retard manifeste quant aux installations dédiées au traitement des déchets avec une seule décharge exploitée dans le respect des normes réglementaires alors applicables. Pour autant, la mesure relative aux déchets⁵⁷ n'a pas été incluse dans les premières conventions de 2002 parce qu'elle relevait d'un financement par le Docup et le CPER.

Le PEI n'a été mobilisé qu'à compter de 2007 pour doter l'île d'équipements structurants en ce domaine. Initialement destiné à financer une unité de valorisation énergétique, le programme, après l'abandon définitif de ce projet en 2010, a été réorienté.

Ainsi, plusieurs opérations programmées entre 2009 et 2011 ont permis de procéder à la réhabilitation des quatre principales décharges de Corse. En 2009 et en 2010, le PEI a favorisé la création de deux nouveaux centres d'enfouissement répondant aux normes en vigueur, qui sont venus s'ajouter aux deux installations déjà existantes. La totalité des déchets ménagers à enfouir en Corse a ainsi pu être traitée dans le respect de la réglementation applicable. À titre subsidiaire, le programme a contribué à la densification du réseau de quais de transfert et de déchèteries en finançant la création de trois nouvelles installations.

Les opérations relatives aux décharges et aux centres d'enfouissement constituent 82 % des 19,7 M€ de subventions du PEI pour cette mesure.

⁵⁷ Cf. Cahier sectoriel « déchets ».

La principale explication de la mise en œuvre chaotique de cette mesure est l'incompréhension par les maîtres d'ouvrage de la chaîne opérationnelle « collecte-traitement-valorisation », qui a cristallisé le débat sur l'incinération des déchets et, accessoirement, sur la localisation des décharges, au lieu de chercher à développer le tri.

Depuis 2015, la Corse connaît une situation de tension permanente pour le traitement ultime de ses déchets, ce qui a d'ailleurs conduit, en 2020, à l'envoi sur le continent d'une partie de ceux-ci, faute d'autre solution.

Or, durant la deuxième partie de la décennie 2010, le PEI n'a pas été en mesure, faute de projets aboutis, de financer les nouveaux équipements structurants nécessaires.

Plusieurs projets successifs de création de nouveaux centres d'enfouissement n'ont pas été menés à leur terme, abandonnés ou très nettement différés, face à l'opposition des populations riveraines ou d'élus locaux. Par ailleurs, les choix évolutifs quant à la création d'unités de sur-tri des déchets et l'absence de consensus, entre la CdC et le syndicat pour la valorisation des déchets de Corse (Syvadec), sur les caractéristiques de ces équipements n'ont, en définitive, pas permis leur financement par le PEI au terme de sa programmation en 2020.

Ce manque d'équipements structurants place la gestion des déchets en Corse sous très fortes contraintes.

En 2023, l'île ne dispose que de deux centres d'enfouissement dont la capacité administrative annuelle maximale de stockage est insuffisante pour répondre au volume de déchets à traiter. Leur exploitation intensive réduit leur durée de vie, ce qui pose la question de la sécurisation des capacités de stockage disponibles en Corse après 2025.

Eu égard au taux de valorisation des déchets observé en 2021, à l'absence sur le territoire insulaire en 2022 d'équipements permettant de réaliser une valorisation énergétique des déchets ménagers et assimilés et aux perspectives encore incertaines de mise en exploitation à moyen terme de centres de sur-tri, il est peu probable que la Corse atteigne dans les échéances prévues, les objectifs de gestion des déchets fixés aux niveaux communautaire et national.

C - Des réalisations plus significatives dans les transports intérieurs que pour les liaisons vers l'extérieur

Les réalisations sont le produit de choix, parfois contraints, opérés dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme fondé sur le compromis.

La dotation de continuité territoriale (DCT)

Une dotation de continuité territoriale a été mise en place en 1975 afin d'atténuer les contraintes de l'insularité. Sa gestion a été confiée à la CdC en 1991. Ce concours individualisé au sein de la dotation générale de décentralisation permet de garantir un niveau de desserte et de tarifs en matière de transports maritimes et aériens. Son montant de 187 M€, n'a pas évolué depuis 2009. Depuis 2002, le reliquat, constitué de la différence entre le montant versé par l'État et le coût des délégations de service public des transports maritime et aérien, peut être utilisé par la CdC pour financer des investissements concernant toutes les infrastructures de transport. La loi du 29 décembre 2016 a étendu cette possibilité aux infrastructures routières et ferroviaires. Entre 2015 et 2021, ce reliquat s'est élevé à 110 M€ consacrés par la collectivité à 55 % pour les investissements routiers, 12 % pour le ferroviaire et 33 % pour les ports et aéroports.

1 - Les travaux routiers : une nette amélioration du réseau routier principal

Bien que le montant qui leur a été consacré ait été réduit de moitié par rapport à la convention initiale, les travaux routiers ont pris une part prépondérante dans le PEI⁵⁸.

C'est en effet l'état des routes qui donnait l'illustration la plus frappante du retard d'investissement en Corse au début du PEI. La vitesse moyenne sur les routes nationales n'y excédait pas 60 km/h du fait des traversées difficiles de villages, de tracés sinueux avec peu de possibilités de dépassements, d'ouvrages d'art anciens et souvent peu entretenus, et de l'accès encombré aux villes principales comme aux centres touristiques. Il fallait par exemple 3h30 pour se rendre d'Ajaccio à Bastia. On ne comptait que 7,6 km de routes à quatre voies pour 100 000 habitants. De plus, les routes étaient dangereuses, avec un nombre d'accidents par habitant double de celui du continent.

Ainsi, la maquette initiale du PEI prévoyait de consacrer 1,11 Md€ aux travaux routiers. Les évolutions de programmation survenues lors des deuxième et troisième conventions ont finalement ramené ce montant à 536 M€. Cette diminution des crédits consacrés aux routes n'a à aucun moment fait l'objet d'une décision explicite, et n'est pas commentée dans les conventions d'application⁵⁹.

⁵⁸ Cf. Cahier sectoriel « routes ».

⁵⁹ Un tableau récapitulatif prévisionnel annexé à la troisième convention entérine cependant le chiffre de 534 M€ pour les routes.

L'intention initiale faisait de la réduction des temps de parcours et de l'amélioration de la sécurité les objectifs principaux. Plusieurs opérations lourdes sur les axes principaux étaient prévues, telles que des ouvrages d'art ou des déviations de contournement des villes et villages traversés. Ces opérations complexes en ingénierie, nécessitant des acquisitions foncières complexes, ont pris du retard dans les premières années du PEI. L'effort s'est alors reporté sur des opérations moins ambitieuses mais susceptibles d'être mises en œuvre dans un délai plus court.

La doctrine a ainsi évolué, prenant davantage en compte les données du trafic : en effet, celui-ci se concentre aux environs des deux principales villes de l'île, où des fréquentations de plus de 30 000 véhicules jours peuvent être observées, alors que les axes interurbains ne reçoivent qu'un nombre de véhicules plus limité : seuls 3 000 véhicules par jour franchissent le col de Vizzavona, qui marque le point culminant de l'axe Ajaccio-Bastia.

À cet égard, le projet de tunnel de Vizzavona est emblématique de ce changement d'orientation. Évoqué de longue date comme un ouvrage symbolisant le rapprochement des pôles d'Ajaccio et de Bastia, il était chiffré à 300 M€. Il aurait permis d'éviter les derniers lacets du col, susceptibles d'être enneigés et fermés aux poids lourds en hiver, et aurait fait gagner une dizaine de minutes sur le temps de trajet. Il est aujourd'hui considéré par les élus et les techniciens comme une « chimère », dont les coûts de construction et d'exploitation auraient été démesurés par rapport au trafic reçu.

Ainsi, plusieurs des opérations les plus coûteuses n'ayant pas été réalisées, le montant total consacré aux routes a été réduit, prenant également en compte la capacité à conduire les opérations des collectivités concernées (la CdC et, jusqu'en 2017, les deux départements) et libérant des crédits pour de nouvelles priorités.

Les travaux d'envergure se sont donc principalement concentrés sur les entrées de Bastia et d'Ajaccio, auxquelles il faut ajouter la déviation et le tunnel de Propriano (29,5 M€ pour la déviation et 22,3 M€ pour le tunnel), considérant qu'il y avait plus de gains de temps de trajet à attendre de la résorption des points de congestion que du traitement linéaire des routes. En dehors de ces secteurs, un traitement ponctuel des difficultés a été privilégié, par le reprofilage et l'élargissement de certains tronçons, la création d'aires de dépassement, l'aménagement de carrefours et de traversées de villages, la construction ou l'amélioration d'ouvrages d'art. Ces travaux ont porté à 61 % sur le réseau des routes territoriales (anciennement nationales) et à 39 % sur le réseau départemental.

Au total, 94 opérations routières ont été programmées, pour un montant de travaux de 536 M€, soit un montant moyen de 5,7 M€ par opération.

La qualité des 576 km de routes territoriales constituant l'ossature du réseau structurant s'est sensiblement améliorée, accompagnant une progression du trafic comprise entre 20 et 40 % sur la plupart des points de comptage. Le gain cumulé de temps de parcours sur l'ensemble du réseau tel que comptabilisé par la Dreal est de 2h50, sur un objectif à terme de 3h25. Les routes sont également plus sûres : le nombre d'accidents a été divisé par 2,2, le nombre de victimes mortelles descendant de 53 par an en 2002 à 30 en 2019, sans que l'on puisse attribuer avec certitude cette diminution aux travaux réalisés par le PEI. Elle est en effet moindre que la baisse des accidents constatée en France sur la même période, et l'accidentologie reste parmi les plus élevées du pays.

2 - Les chemins de fer : le PEI a sauvé le « train corse » même si des opérations programmées restent encore à mettre en œuvre

Inauguré en 1888, le réseau de chemin de fer Corse compte aujourd'hui 234 km de voies. L'axe principal mène d'Ajaccio à Bastia par Corte. Un embranchement situé à Ponte Leccia relie Calvi à cet axe. Il a la particularité d'être à voie unique, métrique, et non électrifié.

En 2000, l'état du service était fortement dégradé : le matériel roulant était obsolète, la sécurité des voies insuffisante, et les temps de parcours exagérément longs. La fréquentation était inférieure à 1 000 passagers par jour⁶⁰.

Le PEI a initialement consacré 89 M€ à des investissements sur le réseau et les véhicules, montant doublé lors de la deuxième convention d'application, pour atteindre 198 M€.

La majorité de ces investissements, réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la CdC, a été programmée lors des deux premières conventions d'application, à hauteur de 172 M€. Trois quarts du réseau (172 km) ont été renouvelés, 13 ponts ferroviaires ont été renouvelés, des installations de maintenances ou d'essai ont été construites, le confort et l'accessibilité de l'accès au réseau a été amélioré. Ces investissements ont été complexes : la difficile mise en service des 12 autorails AMG 800 en est l'illustration la plus marquante. Programmés dès décembre 2003, ces trains ont été développés spécialement pour le réseau Corse, dont les voies métriques et le tracé sinueux et montagneux demandent des caractéristiques spécifiques. Ils ont été livrés à partir de 2007, mais rapidement arrêtés du fait de problèmes de conception, engendrant de graves dysfonctionnements. Ils

⁶⁰ Cf. Cahier sectoriel « fer ».

n'ont été finalement remis en service progressivement qu'à partir de novembre 2011. D'autres opérations, telles que la rénovation et l'extension des ateliers de Cazamozza ou l'acquisition de deux locotracteurs, ont subi des difficultés, relevées par la chambre régionale des comptes de Corse⁶¹.

La troisième convention d'application a programmé 25 M€ de travaux, très faiblement réalisés. Six des sept opérations prévues ont été reprises dans la quatrième convention, signée en 2016. En 2022, seule la rénovation du pont ferroviaire du Vecchio, a été réalisée. Les autres opérations, qui portent sur la rénovation d'ouvrages d'art, la sécurisation de parois rocheuses ou le transfert du dépôt ferroviaire de Bastia à Cazamozza sont encore en phase de consultation, pour la maîtrise d'œuvre ou les travaux. Leur achèvement avant 2026, date prévisionnelle de fin des paiements du PEI, n'est pas assuré.

Bien que le chemin de fer, du fait de la longueur des temps de trajet inhérente au relief et au tracé de la ligne, ne puisse prétendre à offrir une alternative compétitive à la route, il a augmenté sa fréquentation totale entre 2001 et 2019, passant de 30,3 à 41,6 millions de kilomètres-passagers⁶². Le train corse n'a pas vocation à devenir un moyen de transport interurbain massif. Les grandes lignes reçoivent essentiellement une clientèle touristique, à qui il permet de rejoindre par exemple des points de départs de randonnée, ainsi que d'étudiants qui l'utilisent pour se rendre de Bastia ou d'Ajaccio à l'université de Corte. Le « train des plages », entre Calvi et l'île Rousse, reçoit en été une fréquentation importante qui génère 13 % de la recette commerciale totale. Mais l'essentiel du développement récent du nombre de passagers est généré par les liaisons suburbaines, utilisées par les voyageurs pendulaires, scolaires ou salariés. La fréquentation vers Bastia a été multiplié par trois entre 2001 et 2019, atteignant 7,2 millions de voyageurs/kilomètres. La desserte d'Ajaccio, réellement mise en service en 2014 (du fait des difficultés liées aux autorails AMG), a pour sa part généré 2,4 millions de voyageurs/kilomètres en 2021.

De l'avis des dirigeants des Chemins de fer corses, le PEI a sauvé le train en Corse, qui n'aurait pu poursuivre son exploitation sans ces investissements. Dans le cadre de la préparation du PTIC, le Cerema a réalisé un projet de programme ferroviaire pour la Corse, proposant un nouveau plan d'investissement de 240 M€, et évaluant le potentiel

⁶¹ Chambre régionale des comptes Corse, rapport d'observations définitives « Collectivité de Corse : L'exercice de la compétence transports ferroviaires », 2020.

⁶² Ces chiffres sont cependant à considérer avec précaution ; la chambre régionale des comptes relevait en effet dans ses rapports de 2017 sur les chemins de fer corses et de 2020 sur l'exercice de la compétence ferroviaire par la CdC qu'aucun dispositif de contrôle de la fréquentation des trains n'existe en gare, ni dans les trains, ni à travers le suivi de la billetterie.

d'augmentation de la fréquentation à 18 000 voyageurs par jour. La collectivité comme l'exploitant mettent l'accent sur la priorité à donner pour développer l'offre à l'achat de nouveaux autorails, et à l'installation d'une commande centralisée de voie unique (CCVU), permettant d'optimiser les croisements de trains sur un réseau à une seule voie, et donc d'augmenter les fréquences.

Le chemin de fer présente un indéniable intérêt pour les dessertes périurbaines. En revanche, le développement de transports en communs interurbains en Corse pourrait passer par le renforcement des transports par car, qui n'ont pas été traités par le PEI.

3 - Les ports et les aéroports : des réalisations limitées à des travaux d'entretien ou de réparation

a) Les ports

La Corse compte sept ports de commerce. Les ports d'intérêt national de Bastia et d'Ajaccio ont été transférés à la CdC en 2004 en application de la loi du 22 janvier 2002. Les ports départementaux de L'Île Rousse, Calvi, Bonifacio, Propriano et Porto-Vecchio lui ont également été transférés au 1^{er} janvier 2017. Les équipements sont concédés à la chambre de commerce et d'industrie de Corse.

Les ports⁶³ sont des équipements clefs du désenclavement externe de l'île et de son économie fortement dépendante du tourisme. Ils ont accueilli près de quatre millions de passagers en 2019 dont plus de la moitié pour le seul port de Bastia (2,2 millions) lequel bénéficie d'une position dominante du fait de sa proximité avec les grands ports italiens (Gênes, Livourne). La place des équipements portuaires est notamment déterminante pour l'activité de fret.

La convention-cadre du PEI du 22 avril 2002 prévoyait une sous-mesure affectée aux ports de commerce d'un montant d'investissement de 50,3 M€. Elle avait pour objectif de maintenir et de conforter l'activité des deux principaux ports de l'île, Bastia et Ajaccio, au moyen d'importants travaux de réparation ou extensions des installations. Elle visait également à combler les insuffisances constatées sur les ports secondaires. La participation de l'État, plafonnée à 50 %, tenait compte à la fois des ressources propres dégagées par l'exploitation des équipements, de l'existence de financements parallèles (Docup et CPER) et de l'éventuel reliquat disponible de la DCT.

⁶³ Cf. Cahier sectoriel « ports ».

Toutefois, le démarrage du PEI est intervenu alors que le transfert de propriété des ports de Bastia et d'Ajaccio à la CdC n'était pas encore achevé. Aucun diagnostic contradictoire n'avait alors été établi pour évaluer au préalable le coût exact de la rénovation des équipements transférés⁶⁴.

Dans les faits, la sous-mesure ports s'est substituée à la procédure de transfert des deux ports nationaux prévue par les textes. Elle a ciblé prioritairement des travaux de réparation et de rénovation que l'État, précédent propriétaire, aurait dû réaliser avant 2002 ou compenser lors du transfert des infrastructures.

Les quatre conventions d'application s'échelonnant de 2002 à 2020 ont par la suite confirmé la priorité donnée aux travaux d'entretien courant ou de réparation au détriment des investissements de développement des capacités. L'adoption tardive des orientations régionales dans le domaine portuaire à l'occasion du vote du Padduc le 2 octobre 2015 n'a pas permis de modifier cette trajectoire.

La programmation a porté sur 18 opérations pour un coût de 75,6 M€ et une subvention de l'État de 38 M€. Une importante opération de dragage du port de Porto-Vecchio, évaluée à 12 M€, a été déprogrammée dès 2012 sans que les crédits aient été réaffectés.

Près de 40 % des subventions ont concerné des travaux de remise en état des installations (quais, môles) des ports d'Ajaccio, Propriano et Bonifacio et 27 % des travaux de renforts des digues et jetées protégeant les ports d'Ajaccio et de Bastia. Par ailleurs, 9 % de l'enveloppe ont financé des études préfigurant la réalisation du nouveau port de Bastia pour lequel la convention-cadre précisait que le coût de réalisation dépassait le périmètre du PEI. Au final, seul un quart des subventions a été dédié au financement d'équipements nouveaux venant en appui du développement de l'activité. Les principales réalisations ont concerné l'extension du port de l'Île-Rousse et le réaménagement de celui de Bastia. Au 31 décembre 2021, 15 opérations étaient achevées pour un mandatement de subventions de 21,46 M€.

En revanche, les travaux de réfection de la digue de la citadelle d'Ajaccio, identifiés comme prioritaire dès 2002, n'ont jamais été programmés dans le PEI. Par ailleurs, aucun investissement dit « de rupture » c'est-à-dire à même de transformer fondamentalement le fonctionnement de l'activité des ports de commerce, n'a été financé dans le cadre du PEI. Tel aurait pu être le cas de l'aménagement du port

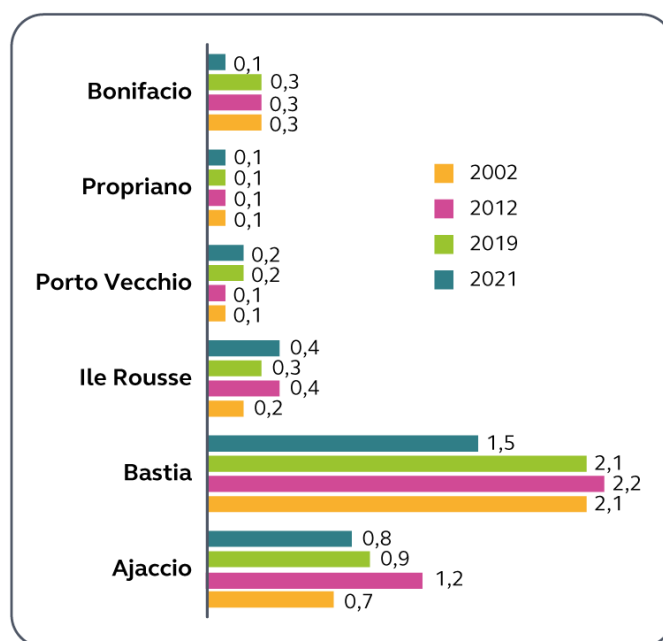
⁶⁴ Le rapport adressé par le préfet au Premier ministre en février 2001 présentait une liste complète des travaux urgents à réaliser sur ces ouvrages et les évaluait à 32 M€.

d'Ajaccio après le départ des activités de dépotage de pétrole, de gaz et de fret hors du centre-ville. Ce projet, inscrit au schéma régional des infrastructures de transports adoptés en 2015, devait pourtant permettre de disposer de nouvelles capacités pour le trafic passager et de croisière. De même, la mise en sécurité du port de Bastia reste également inachevée. La réalisation d'un nouveau port (*Cf. infra*) plus au Sud de la ville ne fait toujours pas l'objet d'un consensus politique. Pour autant, aucun projet alternatif proposé par le concessionnaire pour sécuriser le port actuel n'a été retenu et mis en œuvre à ce jour. Ces deux projets sont à nouveau évoqués dans le diagnostic territorial préparant le PTIC.

Le port de Bastia : plusieurs études de faisabilité sans consensus sur le projet final

Le port de Bastia est le premier port de commerce de Corse. En 2019, il assure 54 % du trafic passager (2,1 millions de voyageurs) et plus de la moitié du fret entrant soit 1,8 million de tonnes de marchandises (53 %).

Graphique n° 5 : évolution du trafic passagers des ports corses (en millions de voyageurs)



Sources : Cour des comptes à partir des données de la CCI de Corse

Ses infrastructures, achevées en 1963, ne sont plus adaptées aux navires actuels⁶⁵ et ne répondent plus aux normes de sécurité et sûreté⁶⁶. Une étude diligentée par la CCI de la Haute-Corse en 2002 faisait ressortir les limites de la fiabilité opérationnelle de l'équipement en soulignant de nombreuses non-conformités.



Par délibération du 27 juillet 2004, l'Assemblée de Corse adoptait le plan de développement portuaire de Bastia lequel prévoyait un aménagement du bassin actuel en attendant son transfert au sud de la ville sur le site dit de « La Carbonite ». À terme, le port devait être reconverti en port de plaisance. Le projet a par la suite été déclaré d'intérêt public majeur par délibération de l'Assemblée de Corse le 27 septembre 2007.

Le PEI a accompagné la démarche en finançant dès 2005 des études de faisabilité toute en précisant que sa réalisation dépassait le cadre du programme. Des financements ont également été accordés par le CPER 2000-2006. Le coût du nouveau port, estimé à l'origine à 213 M€, a par la suite été revu à la hausse pour atteindre 510 M€ en 2013⁶⁷. L'opération a été soumise à débat public en 2007 et a obtenu une dérogation environnementale du préfet de Haute-Corse pour sa réalisation.

Toutefois, le projet n'a connu aucun début d'exécution. Au contraire, par délibération du 25 septembre 2014, l'Assemblée de Corse a voté la conduite d'études complémentaires afin d'actualiser l'opération.

⁶⁵ Impossibilité de recevoir des navires de plus de 175 mètres excluant les nouveaux ferries et les navires de croisière.

⁶⁶ Le rapport adressé par le préfet au Premier ministre le 8 février 2001 relevait déjà les carences du port de Bastia en la matière.

⁶⁷ Estimation du cabinet Ernst/Young.

En 2019, la collectivité a prolongé la réflexion en commandant de nouvelles études. Désormais, le choix devrait se faire entre un réaménagement du port actuel ou un transport au sud de la ville sur le site de la carbonite ou de sa variante dénommée « Portu Novu »⁶⁸.

Entre 2005 et 2022, cinq études de faisabilité ont été réalisées pour un montant de 7,16 M€ appelant une subvention de l'État au titre du PEI de 3,58 M€ sans qu'aucune décision ne soit prise.

Hormis l'extension du terre-plein Nord-Est permettant d'améliorer les flux d'embarquement, le port de Bastia n'a bénéficié d'aucun travail permettant de sécuriser son fonctionnement et ce, malgré les projets présentés par la CCI de Corse, concessionnaire du port.

L'incident du 25 janvier 2021, au cours duquel un navire a touché un haut fond lors de sa manœuvre d'entrée, est venu rappeler l'acuité du dossier.

b) Les aéroports

La Corse compte quatre aéroports ouverts au trafic commercial national et international avec le continent : Bastia-Poretta, Ajaccio Napoléon Bonaparte, Figari-Sud Corse et Calvi Sainte-Catherine⁶⁹. Les quatre plateformes ont été transférées par l'État à la CdC en 2004 en application de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Leur gestion est concédée à la chambre de commerce et d'industrie de Corse.

En 2019, les aéroports de l'île ont accueilli 4,3 millions de passagers et représentent aujourd'hui le premier mode d'entrée des voyageurs en Corse devant le transport maritime. Les deux principaux aéroports de l'île, Bastia et Ajaccio, concentrent 75 % du trafic avec plus de 1,5 million de passagers chacun. Les aéroports secondaires de Figari et de Calvi connaissent une activité plus faible, atteignant ensemble un million de passagers par an.

Les quatre aéroports sont des infrastructures déterminantes pour le tourisme, secteur économique clef de l'île⁷⁰. Les équipements aéroportuaires sont également une composante essentielle de la continuité territoriale entre la Corse et la France continentale.

Les aéroports n'étaient pas inclus dans la convention-cadre du PEI et de sa première convention d'application. Comme pour les ports, le démarrage du PEI est intervenu avant les transferts des aéroports à la CdC en 2004. Aucun diagnostic sur l'état des équipements n'a alors été établi dans le cadre du PEI.

La seconde convention d'application 2007-2013 a introduit une sous mesure consacrée aux aéroports à la demande de la CdC à la suite du diagnostic réalisé après le transfert.

⁶⁸ Variante modifiant les capacités et l'emprise du port de la Carbonite.

⁶⁹ Cf. Cahier sectoriel « aéroports ».

⁷⁰ En 2017, le tourisme représentait 31 % du PIB de la Corse selon l'agence du tourisme de la Corse (ATC) ; 10 % des emplois étaient liés à ce secteur.

Les trois conventions de 2007 à 2020 ont retenu cinq opérations visant uniquement des mises aux normes « côté piste » pour un coût de 24,9 M€ et une subvention de l'État de 12,5 M€. La moitié des investissements (12,3 M€) a concerné des travaux de renforcement des aires de mouvement de l'aéroport d'Ajaccio. La sous-mesure a également permis des travaux de remise en état ou de mise aux normes des pistes de Figari (9,1 M€) et de Calvi (1,6 M€). L'ensemble des opérations est achevé.

Le bilan des réalisations est toutefois limité. La sous-mesure a essentiellement servi à financer des travaux de réparation et d'entretien qui ont permis d'assurer *a minima* la continuité du service et ne présentaient donc aucun caractère exceptionnel. De plus, en 2022, la piste de l'aéroport d'Ajaccio souffre toujours d'insuffisances. En outre, l'absence d'orientations régionales précises dans le domaine aéroportuaire n'a pas permis d'inscrire à l'agenda du PEI des investissements plus structurants « côté aérogare » malgré les carences apparues au cours des deux dernières décennies. Tel est le cas de l'aérogare de Figari, équipement desservant le Sud de l'île, dont l'activité a triplé depuis 2005 pour atteindre 790 000 voyageurs en 2021 pour une capacité de 500 000.

D - Une inutilisation du levier des crédits d'ingénierie

En matière d'ingénierie, deux catégories de crédits se distinguent : ceux relatifs à l'ingénierie de projet et ceux de l'ingénierie technique rattachée au projet et donc à l'opération.

La nécessité de soutenir l'ingénierie publique corse face aux exigences massives du PEI avait été identifiée dès l'origine. L'article 4 de la convention-cadre prévoyait d'éventuels détachements ou des mises à disposition de fonctionnaires de l'État pour renforcer la capacité d'ingénierie de la CdC alors que le rapport de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des Ponts et Chaussées de décembre 2004 sur le PEI et les besoins d'ingénierie soulignait que ce besoin était également réel dans les services déconcentrés de l'État et dans les plus petites collectivités appelées à être maître d'ouvrage des opérations du PEI. Pour certaines opérations, dont le coût et la complexité le justifiaient, une assistance à maîtrise d'ouvrage pouvait être financée par l'État dans l'enveloppe de l'opération. Cette faculté n'a presque pas été utilisée dans le cadre de la mise en œuvre des conventions d'application, y compris pour certaines opérations dont le montage financier était complexe⁷¹.

⁷¹ Seulement trois opérations d'assistance à maîtrise d'ouvrage : la communauté d'agglomération du pays ajaccien pour la mise en œuvre d'une installation de stockage des déchets non dangereux, la commune de Bastia pour les travaux de rénovation du conservatoire au sein du théâtre municipal et la communauté de communes de l'île Rousse-Balagne pour la gestion des eaux pluviales.

Un quatrième axe spécifique à l'assistance à maîtrise d'ouvrage a été intégré à partir de la deuxième convention 2007-2013. Pourtant, les moyens mis en œuvre pour faire face à cette exigence n'ont pas abouti à des résultats convaincants. Ils ont eu une incidence sur la mise en œuvre du PEI lorsque les opérations étaient conduites par des maitres d'ouvrage à faibles effectifs administratifs.

Au total, le montant du PEI consacré à l'axe 4 au 21 octobre 2022 s'élève à 0,5 M€ (0,03 % du total) pour un montant pris en charge par l'État de 0,3 M€⁷².

L'absence de sollicitation de l'enveloppe dédiée à l'assistance à maîtrise d'ouvrage traduit la difficulté des acteurs locaux à porter ensemble des stratégies partagées. L'ingénierie de projet sert à décliner un accord réalisé sur le diagnostic global et à appuyer une convergence politique sur la nécessité de formaliser le montage d'un projet : affiner le calibrage du besoin, formater le cadre technico-financier, définir les modalités d'information et de consultation du public. Les moyens disponibles pour cette mesure d'appui n'ont pas été employés ou l'ont été à d'autres fins, car les particularismes locaux n'ont pas permis l'émergence d'une vision collective autour de grands projets bénéfiques pour tout le territoire. Les nombreuses et coûteuses études pour le port de Bastia illustrent les limites de l'ingénierie, lorsqu'un projet d'ampleur insulaire est considéré comme s'inscrivant surtout dans une stratégie locale. À une échelle plus réduite, la faiblesse de l'intercommunalité en Corse ne facilite pas le partage des stratégies de projet communes.

La difficulté de mobilisation des crédits d'ingénierie réside également dans la faible taille des opérations locales considérées (eau, assainissement, etc.) ou des opérations de maintenance, d'entretien ou de mise aux normes ne nécessitant pas d'élaborer de stratégies particulières. En outre, elle a été sans doute renforcée par l'empilement des textes applicables pour certains travaux (loi littorale, loi montagne, directives environnementales). Enfin, les spécificités du régime fiscal des successions ont conduit dans certains cas, à une complexité extrême de gestion de la dimension foncière des projets.

⁷² Seulement quatre opérations distantes des prestations attendues pour le soutien des opérations du PEI ont été financées : le site Web du PEI, la mise à niveau et l'hébergement de l'application Presage Web ; le PTIC Cerema Maîtrise d'ouvrage étendue et la réalisation d'une étude sur l'évolution statutaire des chambres de commerce et des chambres des métiers et de l'artisanat de Corse.

CONCLUSION

Les réalisations du PEI correspondent-elles aux objectifs assignés ?

Même si le PEI n'est pas exempt de critiques et si le débat sur les concepts de saupoudrage ou de rattrapage ne peut être tranché, il a contribué à la mise en œuvre d'opérations utiles à la Corse et les axes de programmation visant le rattrapage et la réduction des handicaps ont globalement été réalisés.

Malgré ses défauts (délais longs, peu d'orientation stratégique autre que l'idée de rattraper du retard), l'objectif du PEI a été globalement rempli. Sa mise en œuvre a cependant couru sur une longue période : après avoir été prolongés de 15 à 19 ans, les investissements ne sont encore réalisés qu'aux trois quarts et certaines opérations ne sont toujours pas lancées.

Les réalisations ont été le produit de choix parfois contraints, opérés dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme fondé sur le compromis.

À côté des priorités initiales, qui mettaient un fort accent sur les domaines des transports et de l'eau et l'assainissement, le champ du PEI s'est élargi à partir de la deuxième convention, pour intégrer d'autres besoins, comme la gestion des déchets ou les aéroports, ou pour susciter l'adhésion du plus grand nombre en prenant mieux en compte les préoccupations des acteurs.

Depuis 2002, le PEI a globalement eu un effet accélérateur sur des investissements indispensables pour le développement de la Corse et a contribué à résorber le retard existant entre l'île et le continent. Il aura incontestablement contribué de façon forte à l'amélioration du niveau d'équipement public de la Corse.

Le PEI a permis de mettre aux normes les principales stations d'épuration au regard de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines et d'engager une mise aux normes en matière d'enfouissement des déchets. Il a également permis d'améliorer significativement le réseau routier et ferroviaire mais a été moins déterminant sur les plans des infrastructures portuaires et aéroportuaires.

Les occasions manquées du PEI correspondent à des projets non aboutis ou abandonnés faute de consensus sur leur intérêt pour l'ensemble du territoire insulaire, sur leur ratio coût/utilité (tunnel de Vizzavona), sur leurs caractéristiques techniques ou sur leur impact environnemental (collecte/traitement/valorisation des déchets ou port de Bastia). Le PEI, « programme-frontière », dans sa gestion du compromis entre les parties, a aussi été témoin d'une forme d'incapacité de la CdC et de l'État à assumer chacun dans leurs prérogatives les options structurantes. L'existence de crédits d'ingénierie n'a pas été suffisante pour favoriser la concertation des acteurs.

Chapitre III

Le PEI a accompagné la croissance économique et démographique sans résoudre tous les problèmes structurels

La Cour s'est attachée à dépasser le niveau des seuls résultats du PEI pour tenter d'apprécier les impacts de ce programme sur le territoire corse.

Comme 87 % des montants investis ont concerné cinq secteurs d'activité, dont essentiellement ceux des mobilités/transports et de l'eau/assainissement, la Cour a mis l'accent sur ces secteurs pour y identifier les éventuels effets du programme.

Par quelle méthode évaluer les impacts d'un programme d'investissement à vocation territoriale ?

L'évaluation des impacts d'un programme tel que le PEI pose des difficultés méthodologiques. Conduit sur une très longue durée et dans des domaines divers, ses effets sont diffus, multiples et mêlés à des évolutions exogènes. Dans le cas du PEI, la difficulté est accrue par le fait que les objectifs étaient formulés en termes de réalisations, et non d'impacts, et qu'il n'a pas été assorti d'indicateurs, ni de mesure du « temps zéro » dans une démarche type « état des lieux ». Ainsi, ni une approche quantitative globale – comment quantifier la contribution du PEI à la croissance économique Corse ? – ni la construction d'un scénario ou d'une comparaison contrefactuelle – comment aurait évolué la Corse sans le PEI ? – ne sont envisageables.

Pour rechercher les impacts socio-économiques du PEI, il a été recouru à la méthode d'analyse des contributions⁷³, qui vise à identifier les schémas causaux par lesquels les politiques publiques ont pu agir sur le territoire, puis à en rechercher les éléments de confirmation, soit au travers des données socio-économiques existantes, soit auprès des acteurs ou usagers des services⁷⁴.

Ainsi, la méthode retenue⁷⁵ s'est appuyée sur l'approche suivante :

- une revue des rapports et textes existants, globaux ou thématiques, sur l'évolution de la Corse, de son économie, et les études et évaluations déjà réalisées. Concernant la Corse, en dehors des analyses régulièrement produites par l'Insee, la documentation est relativement réduite ;
- l'établissement d'un panorama de l'évolution des données économiques et démographiques du territoire ;
- en l'absence d'objectifs explicites, la détermination à partir des documents stratégiques portant sur la Corse⁷⁶ des grands enjeux du territoire sur lesquels le PEI était susceptible d'avoir un effet significatif. Les domaines retenus ont été le désenclavement interne et externe, le développement économique, et plus particulièrement touristique, la protection et la mise en valeur de l'environnement et l'équilibre du territoire ;
- une approche analytique, pour chaque mesure, des relations de causalité (schémas causaux) entre les mesures du PEI et les évolutions du territoire, et la collecte d'éléments de vérification, selon une matrice mettant en relation les mesures du PEI et les impacts recherchés.

Cette méthode vise à identifier certains impacts, et cherche à les qualifier. Dans certains cas, les indicateurs disponibles permettent d'apporter des éléments de mesure. Pour offrir des résultats plus complets, elle aurait supposé d'engager des moyens autres que ceux mis en œuvre dans la présente enquête. Le travail mené a cependant permis d'établir une première approche de ce qu'a apporté à le PEI à la Corse et de ce qu'il n'a pas fait.

⁷³ Cf. à ce sujet *Les cahiers de la Société française d'évaluation* (SFE), n° 6, mai 2011.

⁷⁴ Cette méthode apparaît particulièrement adaptée pour l'analyse des plans d'investissement. Elle a notamment été appliquée à l'évaluation du programme d'investissements d'avenir : *Le programme d'investissements d'avenir, un outil à préserver, une ambition à refonder*, comité de surveillance des investissements d'avenir, novembre 2019.

⁷⁵ Cf. annexe n° 14 : méthodologie développée pour l'analyse des impacts.

⁷⁶ Tels que le plan de développement pour la Corse révisé en 2003, le Docup 2000-2006 et le Padduc.

I - Un programme qui n'a pas prévu de dispositif de mesure de son impact

Très peu d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs ont été mis en place pour mesurer les effets du PEI. La comparaison avec d'autres territoires est par ailleurs rendue difficile du fait du caractère insulaire et de la pression touristique qui nécessite de calibrer certaines infrastructures publiques pour faire face aux pointes de fréquentation (eau, assainissement, déchets, énergie en particulier), notamment dans la zone de l'extrême sud de l'île.

En l'absence de données complètes et partagées par tous, il est difficile d'analyser aujourd'hui l'évolution de la situation corse entre 2000 et 2021. Même dans les projets et rapports annuels de performance annexés aux lois de finances depuis la mise en place de la Lolf en 2006, le seul indicateur retenu pour apprécier ce programme est le délai de réalisation des projets, qui permet de suivre l'avancement du PEI mais n'apporte pas d'éléments sur son efficacité en matière de développement.

La conception du programme en 2001 traduit le faible intérêt concret témoigné à l'époque à la mesure de la performance des programmes opérationnels.

Sur la période du PEI, trois indicateurs seulement ont été associés dans les documents annexés aux projets de lois de finances à l'action du programme et ceci de manière non régulière. Avant 2013, seul un indicateur relatif aux délais de réalisation des opérations⁷⁷ était suivi, qui offrait au moins une appréciation objective de l'exécution du programme, à défaut d'une visibilité sur la démarche de performance. De 2013 à 2015, l'indicateur retenu reposait sur le pourcentage de stations d'épuration aux normes en équivalents habitants. Il s'agissait donc d'un indicateur qui ne donnait un aperçu de l'efficacité de l'action PEI qu'au niveau d'une sous-mesure représentant 13 % du PEI en coût programmé et dont la majeure partie de la programmation était réalisée avant 2015. La majeure partie du programme restait donc de fait hors de l'évaluation de performance⁷⁸, voire de suivi. Entre 2016 et 2018, un second indicateur « gain de temps de parcours sur les grands axes routiers de Corse » s'est ajouté à l'indicateur relatif au pourcentage de stations d'épurations mises aux normes. À partir de 2018, il est devenu le seul indicateur, avant de disparaître en 2020.

⁷⁷ Taux d'avancement des projets lancés il y a trois ans et taux d'avancement des projets lancés il y a trois ans ou plus.

⁷⁸ La Cour a eu l'occasion de formuler cette remarque de manière réitérée dans le cadre des notes d'exécution budgétaire relatives à la mission *Politique des territoires* (devenue *Cohésion des territoires*).

Depuis le projet de loi de finances pour 2008, le document de politique transversale (DPT) relatif à l'aménagement du territoire, joint au projet de loi de finances, réunit sous l'appellation « politique d'aménagement du territoire » 16 missions et 34 programmes. L'action 4 relative au PEI, du programme 162 y est recensée. Il est regrettable que le PEI, identifié comme « *concourant à la politique transversale par un développement des infrastructures de l'île, facteur d'attractivité de ce territoire* », ne fasse pas l'objet d'une synthèse plus exhaustive et explicite de son exécution pluriannuelle dans ce cadre. Les changements réguliers d'indicateurs de suivi de référence sur cette période reflètent la souplesse de mise en œuvre de ce plan, voire sa stratégie opportuniste.

La troisième convention (2014-2016) a intégré des velléités d'évaluation du programme⁷⁹. Sous la conduite du Sgac, des indicateurs de réalisation et d'impact sur les mesures du PEI ont été définis (10 domaines évalués comportant 40 indicateurs environ). Face à la diversité des mesures (transports, eau, culture, sport, etc.), il a été considéré qu'il n'était pas pertinent de chercher à définir un indicateur commun pour privilégier une batterie d'indicateurs⁸⁰ révélatrice de l'impact du PEI dans chacune de ses composantes. Malheureusement, ces indicateurs n'ont été suivis que trop brièvement jusqu'en 2016.

II - Des effets économiques indéniablement positifs

La situation économique de la Corse s'est améliorée au cours des deux décennies d'exécution du PEI. S'il n'est pas possible de distinguer clairement les effets de corrélation des effets de causalité, l'injection de crédits publics d'investissement a eu des effets sur le dynamisme de l'économie, et en particulier sur le niveau général des investissements et sur le secteur du BTP. Les capacités des collectivités territoriales ont été améliorées et l'amélioration globale des infrastructures modernisées a eu des effets positifs indirects.

⁷⁹ Dans ses précédents travaux, la Cour recommandait à l'État et à la CTC de « *mettre en place des moyens de conduites du programme, de contrôle et d'évaluation efficaces, et rendre publics les indicateurs élaborés par la préfecture* ». Cour des comptes, *Les aides publiques aux investissements en Corse et le PEI*, Observations définitives (non publiées), mars 2016.

⁸⁰ Cf. annexe n° 15 : tableaux des indicateurs du PEI.

A - Un contexte de croissance démographique et économique

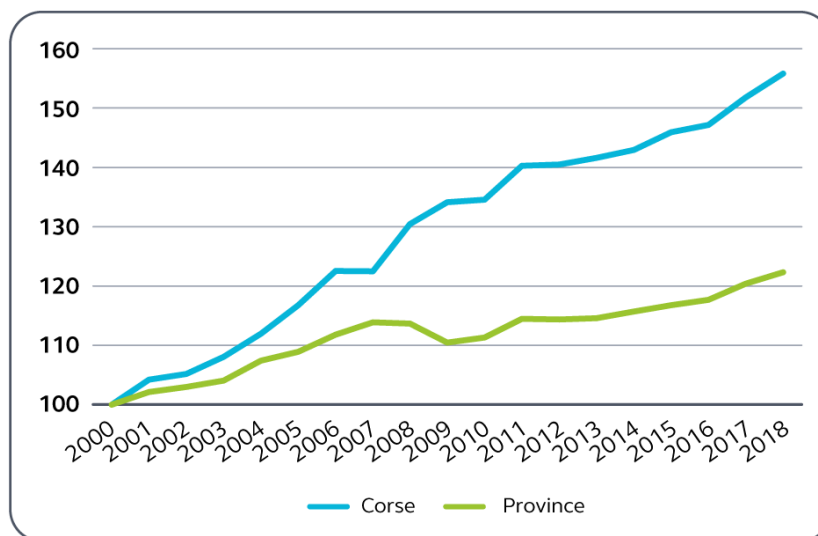
S'il n'est pas possible de mettre en évidence une relation de causalité entre les investissements financés par le PEI et l'évolution de la situation macro-économique de l'île, une corrélation positive peut être constatée.

Entre 1999 et 2019, la population corse est passée de 260 196 à 340 400 habitants, augmentant de 31 %, soit le double de la croissance de la population française (+14 %) sur la même période.

L'augmentation provient entièrement du solde migratoire. Le solde naturel est nul sur la période, voire négatif ces dernières années (- 1,1 %). La population venant résider en Corse se compose principalement (60 %) d'actifs, souvent accompagnés d'enfants. On observe également un afflux des retraités vers l'île.

La croissance démographique par solde migratoire positif qu'a connu la Corse s'est accompagnée d'une croissance économique soutenue. La Corse est ainsi la région française qui a connu depuis 2000 la croissance la plus forte, représentant le double de celle du reste du pays. Son PIB est passé de 5,8 Md€ en 2000 à 9,1 Md€ en 2018, soit 56 % d'augmentation, contre 25 % pour la France métropolitaine.

Graphique n° 6 : croissance du PIB de la Corse et des autres régions françaises hors Ile de France



Sources : Cour des comptes d'après données Insee

Cette croissance annuelle de 2,5 % en moyenne a été particulièrement marquée en début de période, connaissant même un pic en 2008 et 2009, alors que l'économie nationale subissait la crise économique, avant de ralentir à un niveau moyen d'1,7 % sur la période 2009-2018. Le PIB par habitant en Corse reste inférieur au PIB moyen hors Île de France, mais a opéré un rattrapage important : l'écart était de 17 % en 2003, et seulement de 8 % en 2018. La Corse, qui avait le plus faible PIB par habitant des régions française en 2007, est maintenant 15^{ème}, parmi les 22 anciennes régions.

Cette croissance s'accompagne d'une baisse du chômage, qui a longtemps suivi une trajectoire similaire à celle de la France métropolitaine, et qui a accéléré sa décrue sur la période récente (6,3 % en Corse fin 2021, contre 7,4 % en France hors Mayotte).

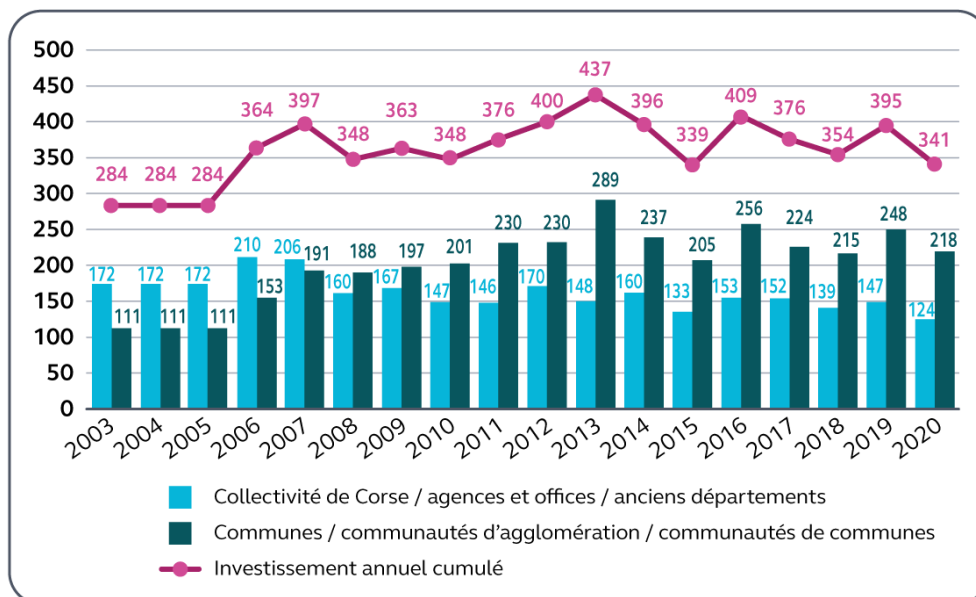
B - Un accroissement significatif de l'investissement public local en Corse sur la période du PEI

La relation entre le PEI et l'investissement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics entre 2003 et 2020 a fait l'objet d'une analyse par la Cour⁸¹ des données comptables disponibles. Celle-ci a concerné les catégories d'immobilisation éligibles au PEI et a été circonscrite à deux ensembles de collectivités et d'établissements publics. Il s'agit, d'une part de la CTC puis de la collectivité de Corse, des agences et des offices de cette collectivité et des deux anciens départements de Corse et, d'autre part, des communes ainsi que des communautés d'agglomération et communautés de communes. Ces deux ensembles représentent 87 % du montant total des opérations programmées du PEI.

Pour les catégories d'immobilisations éligibles au programme, le montant d'investissements que ces collectivités et établissements publics ont comptabilisé de 2003 à 2020 est évalué à 6,492 Md€ TTC. Depuis 2006, les dépenses ont dépassé 340 M€ par an contre moins de 290 M€ antérieurement.

⁸¹ La méthodologie retenue est présentée en annexe n° 4 tandis que la présentation détaillée de l'analyse figure en annexe n°5.

Graphique n° 7 : montant annuel des immobilisations comptabilisées et répartition par maître d'ouvrage de 2003 à 2020 (en M€)



Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP

La période de mise en œuvre du PEI est donc marquée par un accroissement important de l'investissement public en Corse.

Afin de permettre une comparaison avec les montants financiers du PEI, les immobilisations comptabilisées sont estimées à 5,606 Md€ hors taxes (HT) sur la période du PEI.

Ce montant peut ainsi être rapproché du coût total d'opérations programmées dans le cadre du PEI, qui est de 1,668 Md€ HT pour les collectivités territoriales et établissements publics concernés. Le programme représente ainsi 29,8 % de leurs nouvelles immobilisations comptabilisées de 2003 à 2020.

Par ailleurs, la contribution financière de l'État au PEI pour ces maîtres d'ouvrage, en retenant un taux de 70 %⁸² du coût des opérations programmées, s'établit à 1,168 Md€. Ce montant correspond donc à 20,8 % des immobilisations comptabilisées durant cette période.

⁸² Avec intégration dans ce taux du financement du FCTVA.

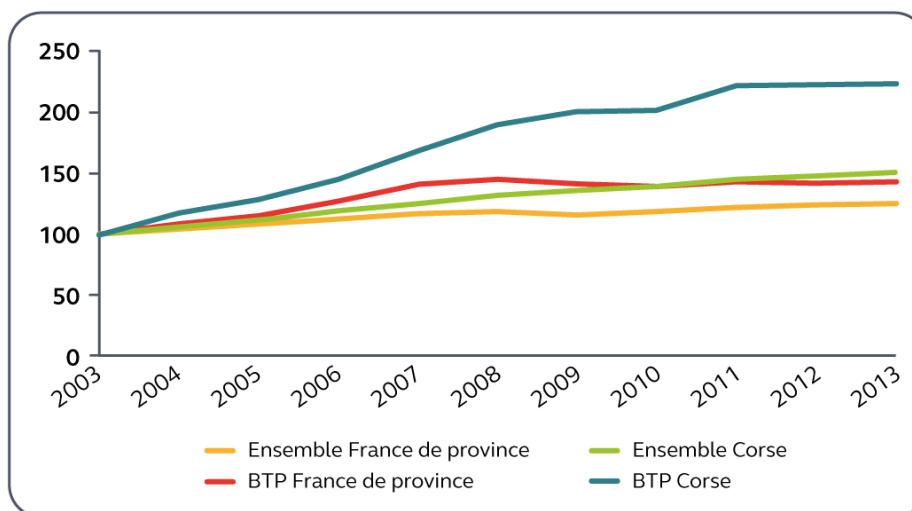
Le poids financier du PEI dans l'investissement public réalisé en Corse de 2003 à 2020 est donc significatif.

C - Des investissements réalisés notamment au bénéfice du secteur du BTP

Comme indiqué précédemment, le PEI a représenté durant près de deux décennies une dépense publique exécutée en Corse de l'ordre d'1,3 Md€, dont un peu moins de 900 M€ ont été apportés par l'État et ses opérateurs⁸³, ce qui représente sur la période un peu moins de 1 % du produit intérieur brut de l'île en 2020. L'essentiel de ces dépenses a directement bénéficié à la filière bâtiment et travaux publics (BTP).

Deuxième secteur de l'économie de l'île après les administrations publiques, cette filière d'environ 6 200 entreprises représentait 10,4 % de la valeur ajoutée régionale en 2013, soit un poids près de deux fois plus élevé qu'au niveau national (5,8 %)⁸⁴.

Graphique n° 8 : évolution de la valeur ajoutée dans le BTP et dans l'ensemble de l'économie



Source : Insee, comptes régionaux

⁸³ Estimation au 31/12/2021.

⁸⁴ Insee, dossier Corse n° 6, *Le BTP en Corse*, 2016.

La valeur ajoutée du secteur a doublé de 2003 à 2010. Le BTP a créé 3 200 emplois de 2003 à 2015, soit un quart des nouveaux emplois marchands créés en Corse sur la période.

Cette croissance a été principalement portée jusqu'en 2010 par la demande de logements. Elle a également été significativement soutenue par les travaux publics et les bâtiments publics, représentant entre 2008 et 2015 des dépenses annuelles comprises entre 350 M€ et 400 M€.

Cet effet direct sur la filière BTP a pu s'accompagner d'un effet multiplicateur. En effet, d'après la théorie keynésienne, les investissements réalisés et les emplois créés par les entreprises pour répondre au surcroît de commande publique génèrent par effet d'entraînement un revenu supplémentaire, lequel induit des dépenses supplémentaires des ménages, contribuant à la croissance de l'économie. Cet effet multiplicateur serait d'autant plus important au niveau local que l'investissement n'est pas financé localement par des impôts supplémentaires, et qu'il n'a pas d'impact monétaire. En ce qui concerne le PEI, cet effet a pu être favorisé par la nature des dépenses réalisées, les travaux publics mobilisant prioritairement de l'investissement et de la main d'œuvre locale, et par le caractère relativement fermé de l'économie corse. S'il n'existe pas de consensus parmi les économistes sur cet effet multiplicateur, certaines études ont évalué sa valeur jusqu'à 1,8⁸⁵. S'agissant de la Corse, cet effet devrait tenir compte du possible effet sur les prix d'une augmentation de la demande et d'une offre relativement peu élastique.

D - Le PEI, levier de modernisation des collectivités et des entreprises

En dehors de son impact direct sur l'économie corse, le PEI a constitué un puissant levier de modernisation pour les organisations qui ont participé à sa mise en œuvre, qu'il s'agisse des collectivités ou du tissu économique.

En effet, les retards pris au démarrage du PEI ont été largement imputés aux faibles capacités d'ingénierie des collectivités, comme à l'insuffisante offre dans le secteur privé, ce qui avait amené les responsables à prévoir un axe spécifique du PEI pour le soutien à l'ingénierie.

⁸⁵ Chodorow-Reich (2019), cité par Gilles Le Garrec et Vincent Touzé *Le multiplicateur d'investissement public : une revue de littérature, revue de l'OFCE*, 175 (2021/5).

La mise en œuvre du PEI a conduit les plus grandes collectivités, et en premier lieu la CdC, à structurer davantage leur maîtrise d'ouvrage, afin d'être en mesure de mener à bien les projets. L'évolution de la qualification des agents de la fonction publique territoriale pourrait en être une illustration. Ainsi, les personnels de catégorie A représentaient 6,6 % des effectifs en 2004 contre 9,1 % en 2018 (9,6 % au niveau national). Les services voiries et réseaux sont nettement plus développés en Corse qu'ailleurs et représentent 9,2 % des effectifs, contre 5 % au plan national, et la grande majorité de leurs personnels est tournée vers l'exploitation. Il y a également un nombre plus élevé d'ingénieurs territoriaux que dans le reste du territoire (environ un pour 1 300 habitants en Corse, contre un pour 2 100 habitants pour l'ensemble de la France.)⁸⁶

L'offre privée s'est également structurée : le secteur de l'économie corse qui a connu la plus forte croissance est celui des *activités scientifiques, techniques, des services administratifs et de soutien aux entreprises*, qui était particulièrement peu développé en début de période, et dont le produit a augmenté de 4,7 % par an entre 2009 et 2018.

E - L'apport des infrastructures à l'économie corse

1 - L'amélioration des transports et des réseaux bénéficie à l'économie corse mais fait apparaître de nouveaux besoins

En dehors des effets budgétaires déjà décrits, c'est à travers le développement des infrastructures nécessaires au bon fonctionnement de l'économie que les effets du PEI sont à rechercher.

Les routes, tout d'abord, sont nécessaires à l'activité des entreprises, pour les déplacements professionnels, l'accessibilité pour les clients, les trajets domicile-travail des salariés, le transport des marchandises. Leur amélioration limite les temps de déplacement, en améliore la sûreté, et *in fine*, en réduit le coût.

Ces effets sont difficilement mesurables, autrement que par la perception des entrepreneurs. Le sondage réalisé auprès des entreprises corses dans le cadre de l'enquête de la Cour confirme leur perception positive de l'apport du PEI⁸⁷ : la majorité des entrepreneurs ayant répondu considère que les travaux routiers ont amélioré les déplacements sur l'île (66 %) et facilité les transports par la route (61 %), le trajet domicile-travail

⁸⁶ CNFPT, étude régionalisée *Emploi et métiers territoriaux corse*, 2010 et 2019.

⁸⁷ Un questionnaire adressé, par l'intermédiaire de la CCI en octobre 2022 a permis de recueillir 799 réponses d'entreprises corses. Cf. annexe n° 16 : sondage réalisé auprès des entreprises en Corse du 18/10 au 11/11/2022.

des salariés (57 %) et le développement de nouvelles zones économiques (57 %). Ils ne considèrent cependant pas que le réseau routier soit aujourd'hui satisfaisant : 52 % d'entre eux pensent qu'une nouvelle amélioration des routes serait utile à leur entreprise.

Les liaisons avec l'extérieur sont également nécessaires au développement de l'économie. Là encore, bien que les travaux réalisés aient porté sur la mise à niveau et la rénovation des installations davantage que sur des augmentations de capacité, la perception des entrepreneurs vis-à-vis des travaux réalisés est majoritairement positive, concernant l'amélioration des liaisons avec le continent (65 %) ou le trafic de fret (60 %), dont le volume par voie maritime a progressé de 36 % entre 2002 et 2019.

En dehors des infrastructures de transport, qui sont le principal domaine de préoccupation des entrepreneurs, deux autres mesures du PEI sont directement liées à l'économie.

La première tient au développement de la fibre très haut débit en cours : si elle n'a que minoritairement été financée par le PEI, le déploiement de la fibre propose, selon l'opérateur Corsica haut débit, un réseau de 1 020 km couvrant 99,3 % de la population, et neuf zones d'affaires. 59 % des entreprises considèrent que ce déploiement leur a été utile.

La seconde tient à la formation professionnelle. L'insuffisant niveau de cette formation en Corse était bien identifié par les différents documents stratégiques de l'île. Avec une programmation totale de 13,8 M€, orientée majoritairement sur les locaux d'apprentissage (extension du centre de formation des apprentis de Haute-Corse, aménagement d'un campus de l'Afpa dédié au BTP) les ambitions du PEI étaient limitées dans ce domaine.

Les besoins dans le domaine de la formation étaient notamment soulignés par le rapport de l'Inspection générale des finances sur l'économie corse, qui recommandait de « *tenir compte, parmi les projets sélectionnés pour un futur programme d'investissement en Corse, du besoin en infrastructures de formation, notamment dans les métiers du tourisme ainsi que dans les filières en développement que sont le numérique et les énergies renouvelables.* ». Ils sont confirmés par les réponses des entrepreneurs au questionnaire. Seuls 40 % considèrent que les investissements dans l'éducation et la formation ont contribué à former des personnels plus qualifiés et 55 % souhaitent une amélioration de l'offre de formation en Corse. Seuls 26,1 % de la population non scolarisée de plus de 15 ans dispose d'un diplôme de l'enseignement supérieur (30,9 % France entière)⁸⁸.

⁸⁸ Insee, *recensement de la population 2018*.

2 - Le PEI a conforté l'offre touristique de la Corse

L'économie du tourisme représente 39 % du PIB de la Corse, une part cinq fois plus élevée que la moyenne nationale. Le modèle de développement touristique recherché est depuis longtemps l'objet de débats (*Cf. supra*).

Après avoir augmenté de manière importante pendant la première décennie du siècle, la fréquentation touristique s'est stabilisée à partir de 2009, avec 35 millions de nuitées. Le chiffre d'affaires a cependant continué à progresser, et s'est établi en 2021 à 3,4 Md€.

Plusieurs mesures du PEI, ont contribué à conforter l'offre touristique corse.

Les travaux réalisés sur les aéroports d'Ajaccio, de Calvi et de Figari étaient nécessaires à la poursuite de leur activité. Ces travaux ont donc conforté le fonctionnement d'infrastructures, qui ont accueilli une fréquentation en forte croissance : le trafic aérien vers la Corse a doublé sur la période, passant de 1,9 million de passagers en 2005 à 4,3 millions en 2019, dépassant le nombre de traversées par navire, qui après avoir augmenté de 3,5 à 4,2 millions de 2002 à 2012, ont diminué, et étaient de 3,9 millions en 2019. Les travaux sur les ports ont cependant permis la poursuite de leur exploitation, en augmentant à la marge leur capacité.

La nette amélioration du réseau routier a également conforté la qualité de l'offre touristique. 60 % des touristes se déplacent en mode motorisé, ce qui cause en été un doublement (97 %) du nombre de déplacements motorisés par rapport au reste de l'année⁸⁹. Avec un impact moindre, la rénovation des chemins de fer, dont les grandes lignes ou le train des plages entre Calvi et l'Île Rousse ont un usage essentiellement touristique, est venue conforter l'offre.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la capacité à garantir une eau potable sans rupture d'approvisionnement est un prérequis pour l'installation d'accueils touristiques. Mais surtout, la mise à niveau générale de l'assainissement a permis de conforter la qualité des eaux de baignade : 97 % sont aujourd'hui conformes, 88 % sont d'excellente qualité.

Enfin, la sous-mesure *culture-patrimoine* du PEI⁹⁰ contribue elle aussi à l'offre touristique de l'île : 30 M€ ont été investis dans les musées, et ont porté sur le musée du palais des gouverneurs à Bastia, le musée antique de Mariana, le musée Fesch à Ajaccio, le centre d'interprétation

⁸⁹ Enquête préentielle estivale Corse, 2018, AUE, collectivité de Corse, Dreal, Cerema.

⁹⁰ *Cf.* Cahier sectoriel « culture et patrimoine ».

archéologique de Cucuruzzu, et le FRAC de Corte. Il en est de même des 21 M€ de travaux réalisés sur le patrimoine, portant sur les citadelles de Corte et de Bastia, sur la restauration de chapelles et de fresques ou sur la mise en sécurité de sites historiques à fort potentiel touristique.

III - Des problématiques de désenclavement, de qualité de l'environnement et d'équilibre du territoire qui subsistent

Le PEI n'a pas résolu toutes les difficultés inhérentes à la géographie de la Corse. Plusieurs défis demeurent dans les domaines des infrastructures intérieures et extérieures et de l'environnement. La question du rééquilibrage entre les franges côtières et l'intérieur de l'île reste posée.

A - Des conditions de déplacement améliorées, qui n'ont pas suffi à désenclaver le territoire

L'objectif du PEI de « *surmonter le handicap naturel lié au relief* » visait directement les déplacements internes au territoire, au travers des sous-mesures portant sur les travaux routiers et sur le chemin de fer. La Corse présente en effet la caractéristique, malgré une taille relativement réduite (183 km du nord au sud, 83 km dans sa plus grande largeur) de présenter des temps de parcours particulièrement longs : il faut 4 h 34 pour se rendre de Barcaggio, point septentrional de l'île, à Bonifacio, 2 h 44 pour parcourir les 149 km qui séparent Bastia d'Ajaccio, ou encore 2 h 44 pour aller de Bastia à Porto-Vecchio, sur un tracé de 144 km pourtant sans relief montagneux. De fait, l'enjeu de ce désenclavement était de réduire la séparation de territoires communiquant peu les uns avec les autres.

Les déplacements intérieurs en Corse étaient peu étudiés et mal connus : le schéma régional des infrastructures et des services de transports (SRIT)⁹¹ préconisait notamment de mener une enquête ménages-déplacements et de constituer un système de recueil de traitement et de diffusion des informations sur les transports. De fait, une telle étude, dénommée « enquête déplacements ville moyenne » a été menée en 2016 et 2017.

⁹¹ Cf. annexe n° 4 du Padduc, approuvé par l'Assemblée de Corse le 2 octobre 2015.

Cette étude confirme que sur un million de déplacements quotidiens observés en Corse les jours de semaine, 72 % sont internes au secteur de résidence⁹². Si on y ajoute les 12 % de déplacements vers Bastia et Ajaccio depuis leurs secteurs périphériques, la mobilité des insulaires reste largement concentrée autour de leur lieu d'habitation. De plus, la moitié des déplacements quotidiens se font vers ou à partir de Bastia ou d'Ajaccio. Inversement, la barrière de communication constituée par la dorsale montagneuse centrale de l'île reste relativement étanche, et ne reçoit que des flux très limités.

L'évolution du trafic routier corrobore ces résultats : parmi les points de comptage permanents fournissant des données sur le trafic, ceux recevant les fréquentations moyennes les plus importantes, entre 25 000 et 50 000 véhicules-jour, sont tous situés dans les deux villes préfectorales⁹³ ou sur leurs principaux axes d'accès. Le trafic a augmenté en moyenne de 17 % entre 2004 et 2017, à l'identique de l'évolution démographique. La répartition géographique des déplacements ne semble pas avoir été significativement impactée (à l'exception de l'extrême sud de l'île où le nombre de déplacements a augmenté de plus 30 %), ce qui signifie que les travaux réalisés par le PEI n'ont pas modifié de manière notable la structure des déplacements automobiles en Corse.

S'ils ont amélioré le confort des usagers et ponctuellement les temps de trajet, les travaux réalisés sur le réseau routier, n'ont pas contribué à réduire les obstacles aux communications entre les différents secteurs territoriaux de Corse. Le choix de ne pas réaliser le tunnel de Vizzavona et de concentrer les actions sur les entrées des deux villes principales Bastia et Ajaccio était donc pertinent.

Concernant les modes de déplacements, l'enquête ménages a montré que la voiture est très largement majoritaire : 90 % des kilomètres parcourus en Corse le sont en voiture. La part modale des transports en commun, qui représente seulement 3,2 % des déplacements (contre 9,1 % en France), est particulièrement faible, et concerne très majoritairement les scolaires.

L'effort du PEI dans le domaine a porté exclusivement sur le réseau ferroviaire, dont le potentiel est limité au-delà des liaisons péri-urbaines des deux principales villes. La question des transports par car ou par bus n'a pas été traitée, alors que ces moyens sont très faiblement développés en Corse, tant pour les liaisons périurbaines que pour les lignes Intercités. Une politique incitative dans ce domaine pourrait compléter à court et moyen terme la mobilité interne en Corse.

⁹² L'étude a découpé la Corse en 17 secteurs.

⁹³ À l'exception de Porto-Vecchio, qui reçoit 23 000 véhicules-jour.

Les travaux liés au désengorgement des deux capitales ne sont pas encore achevés ; plus avancés à Bastia qu'à Ajaccio, ils n'ont pas à l'heure actuelle résorbé les encombrements quotidiens à l'entrée des deux villes. À Bastia cependant, les tronçons déjà réalisés au sud de la ville ont permis d'en limiter l'aggravation.

Il y a peu de perspectives d'une réduction des temps de trajet suffisante pour améliorer significativement les liaisons entre les différentes parties de l'île. Les travaux qui seraient nécessaires pour une traversée est-ouest rapide, qu'elle soit ferroviaire ou routière, paraissent démesurés par rapport aux flux potentiels. En ce qui concerne la liaison Bastia-Porto-Vecchio, secteur majoritairement de plaine qui pourrait théoriquement recevoir une liaison ferroviaire ou une route rapide, des difficultés foncières constituent l'obstacle le plus difficile à surmonter.

Il reste que les déplacements par bus ou cars sont réellement peu développés.

B - Des améliorations ayant surtout permis le maintien des liaisons avec l'extérieur

La traduction concrète de l'objectif du PEI visant à « surmonter l'insularité » réside dans l'amélioration des infrastructures portuaires et aéroportuaires, qui assurent les communications de l'île avec l'extérieur, et en particulier avec le continent.

En matière portuaire, les opérations du PEI ont permis de rénover ou de réhabiliter des équipements nécessaires au fonctionnement des ports de commerce. Les investissements ont ainsi participé au maintien du lien de l'île avec le continent au travers de la continuité des lignes à obligation de service public dont la fréquentation s'est maintenue sur la période examinée.

En revanche, l'impact du PEI sur le développement des activités portuaires est faible. L'objectif de recevoir 5,5 millions de passagers à l'horizon 2022 n'a pas été atteint. Après avoir connu un pic d'activité de 4,5 millions de passagers en 2010, les ports de commerce ont vu leur activité d'ensemble reculer sur la période pour atteindre moins de 4 millions de passagers en 2019, année précédant la crise sanitaire. L'activité de fret est également en deçà des projections. Les indicateurs de suivi du PEI prévoyaient une hausse de l'activité de 85 % en 20 ans et 25 % entre 2012 et 2022. Dans les faits, le trafic de marchandise a progressé de 36 % entre 2002 et 2019 et de seulement 4 % entre 2012 et 2019. En outre, le PEI n'a qu'indirectement contribué à l'émergence d'une activité de croisière en confortant sur le tard des équipements déjà financés. Enfin, le programme n'a pas eu d'effet bénéfique en faveur de l'environnement en l'absence de mesures concernant la transition énergétique ou le développement durable.

En matière aéroportuaire, en se limitant aux rapports de contrôle de la direction de l'aviation civile, il est possible de conclure que le PEI a permis de lever les principales réserves concernant les équipements « côté piste » et ont ainsi permis d'assurer *a minima* le maintien en service des quatre équipements. Les opérations sont venues à l'appui de la hausse du trafic aérien qui a dépassé les objectifs de fin de période⁹⁴ sans toutefois proposer d'équipements complémentaires susceptibles de favoriser son essor.

C - Une contribution notable mais incomplète à la préservation de l'environnement

La richesse environnementale de la Corse est identifiée de longue date comme l'un des atouts majeurs de l'île ; elle abrite une grande diversité de milieux et de paysages avec une flore et une faune très variée, dont un grand nombre d'espèces endémiques. La faible densité globale de population de l'île et sa faible industrialisation ont limité les pressions sur la nature, et ont contribué à en préserver la qualité. La protection de cet environnement est bien identifiée comme un enjeu majeur dans les différents documents stratégiques, et mobilise la diversité des outils existants : le parc naturel régional de Corse, créé en 1972 ; les sept réserves naturelles de l'île ; ou le travail effectué par le conservatoire du littoral, qui protège en Corse 64 sites représentant 23 % des côtes.

La protection de l'environnement ne figurait pas parmi les principaux objectifs du PEI. Deux mesures y étaient cependant directement liées : la mesure *eau-assainissement*, dès la convention initiale, et la mesure *déchets* à partir de la seconde convention.

Les travaux réalisés dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ont globalement contribué à améliorer la gestion de l'eau en Corse, et l'état des masses d'eau.

Dans le domaine de l'assainissement, les 260 M€ de travaux réalisés, portant sur les stations d'épuration, ont très nettement fait progresser le traitement des eaux usées : de 20 % en 2004, le taux de conformité est passé à 82 % en 2017. Cela a contribué à conforter la qualité des masses d'eau, qui est aujourd'hui globalement satisfaisante : 88 % des masses d'eau superficielles étaient en 2019 en « bon ou très bon état écologique », 98 % « en bon ou très bon état chimique »⁹⁵.

⁹⁴ 4,26 M. de passagers en 2019 pour un objectif cible de 3,5 M. de passagers en 2022.

⁹⁵ Par comparaison, les moyennes sur le territoire français sont respectivement de 45 % et de 63 %. Données Sdage 2022-2027 adopté par l'Assemblée de Corse le 17 décembre 2021.

En matière d'eau potable, c'est dans la protection des captages que le progrès environnemental est le plus significatif : 74 % de captages bénéficient aujourd'hui d'un arrêté de déclaration d'utilité publique, garantissant la qualité de l'eau et la maîtrise du risque de pollution, contre 8,3 % en 2002.

Dans le domaine de la gestion des déchets, la situation au début des années 2000 était anarchique. Sur sept décharges autorisées, une seule était exploitée dans le respect des normes réglementaires. 114 sites de décharges publiques étaient répertoriés, en dehors de toute réglementation. Cette situation avait valu à la France d'être condamnée par la Cour de justice des communautés européennes en 2007. Les actions mises en œuvre ont permis d'améliorer considérablement la situation. Les décharges illégales ont pu être fermées et certaines d'entre elles ont été réhabilitées.

Cela a notamment été rendu possible par la création, grâce au PEI, de deux centres d'enfouissement (en Corse-du-Sud, à Vico et à Viggianello), qui ont couvert, en complément des deux installations existantes en Haute-Corse, les besoins de l'île dans le respect des normes pendant la plus grande partie des années 2010. De plus, les travaux de réhabilitation des quatre principales décharges anciennes après leur fermeture ont également été financés. Ces travaux sur les décharges et centres d'enfouissement, d'un coût total de 23,8 M€, ont mobilisé la majorité (82 %) des crédits du PEI dédiés aux déchets.

Plus marginalement, le PEI a également contribué à l'amélioration de la collecte sélective, en finançant la création ou la rénovation de trois déchèteries.

En revanche, il n'a pas permis d'apporter une réponse pérenne au problème du traitement des déchets en Corse. Le projet de valorisation énergétique initialement prévu au PEI a été abandonné, sans qu'une alternative soit mise en œuvre. Les deux centres d'enfouissements actuellement en service, dont la capacité annuelle maximale autorisée doit être augmentée chaque année pour accueillir la totalité des déchets, seront saturés dans quelques années, alors qu'aucun nouvel équipement de ce type n'a pu être financé par le PEI avant le terme de sa programmation en 2020. De plus, avec un taux de 39 %, la part de déchets valorisés en Corse reste très loin des objectifs de 55 % en 2025 et de 65 % en 2035 fixés au niveau national par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en 2015. Or, faute de projets aboutis, le PEI n'a pu contribuer à la création d'unités de sur tri des déchets permettant de réduire le volume orienté vers l'enfouissement. Enfin, la Corse ne dispose pas en 2022 de solution de valorisation énergétique des déchets ménagers et assimilés alors que ce procédé doit concerner, dès 2025, au moins 70 % des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière.

Enfin, dans le domaine des transports, l'effort fait sur la rénovation des routes, en favorisant l'accroissement de la circulation automobile n'a pas contribué à la promotion des modes de déplacements doux ou collectifs. Le potentiel du chemin de fer restant limité à l'échelle du territoire, le développement de lignes de bus et d'autocars serait nécessaire pour réduire l'empreinte carbone des déplacements. Les aménagements de voies en site propre et de pistes cyclables⁹⁶ restent également embryonnaires.

D - L'amorce d'un rééquilibrage du territoire ?

La Corse est marquée par un fort déséquilibre dans la répartition de sa population : la quasi-totalité (97,6 %) des 360 communes de l'île sont rurales⁹⁷ alors que 53 % de la population vit en zone urbaine. Les trois-quarts des habitants de la Corse résident sur le littoral. Les aires d'attraction de Bastia et d'Ajaccio réunissent 222 000 habitants, soit les deux-tiers de la population corse. La résorption de ce déséquilibre est un enjeu identifié par chacun des documents stratégiques de l'île.

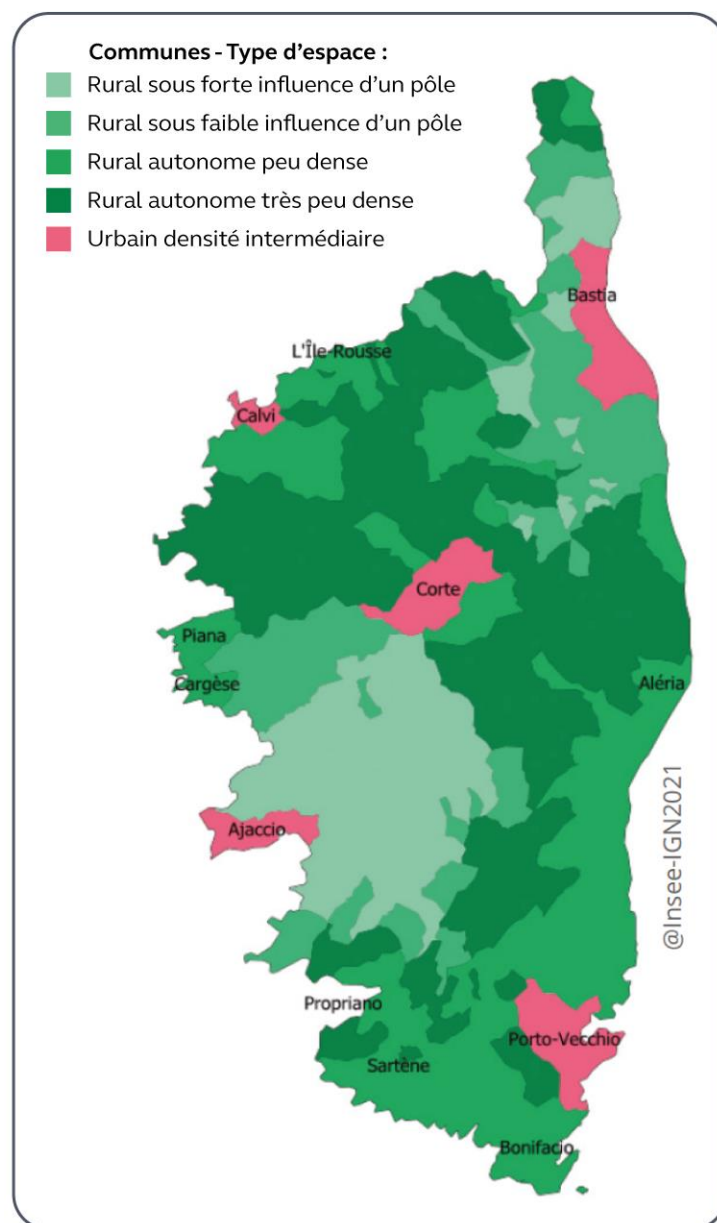
La situation a cependant évolué sur la période récente avec l'apparition d'un phénomène notable de périurbanisation. Ainsi, de 2008 à 2018, la progression démographique de l'espace rural a été très légèrement supérieure à celle de l'espace urbain, avec 1,2 % par an en moyenne, contre 1 % par an. Au sein de cet espace rural, ce sont les zones sous forte influence d'un pôle urbain qui ont le plus progressé (+1,9 % par an). Seules les zones rurales autonomes très peu denses, qui représentent 121 communes mais seulement 5,4 % des habitants, ont vu leur population progresser moins vite que toutes les autres zones (+0,1 % par an)⁹⁸.

⁹⁶ La Corse ne comptait en 2021 que 18 km de pistes cyclables, dont 2 km en Corse-du-Sud et 16 km en Haute-Corse.

⁹⁷ Contre 88 % en métropole.

⁹⁸ Insee analyse Corse n° 33, *Le rural en Corse : l'essentiel du territoire mais un habitant sur deux*, avril 2021.

**Carte n° 1 : répartition des communes de Corse
selon le type d'espace**



Source : Insee – IGN

Champ : Corse – limites territoriales communales en vigueur au 1^{er} janvier 2020

Quantitativement, les « départements » corses ne semblent pas présenter de déficit général en équipements, qu'il s'agisse de services publics ou de services commerciaux. Le tableau suivant, qui compare les équipements présents en Corse à ceux des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence, de population comparable et qui ont en commun avec la Corse un relief montagneux et une forte fréquentation touristique en donne une illustration.

Tableau n° 4 : densité d'équipements dans les départements de Corse et des Alpes en 2019

	Alpes de haute Provence	Hautes Alpes	Corse du sud	Haute Corse
Population	164 308	141 220	158 507	181 933
<i>Densité</i>	23,7	25,5	39,5	39
<i>Commissariat/gendarmerie</i>	29	21	18	21
<i>Banque</i>	59	41	40	46
<i>Poste</i>	102	89	87	102
<i>Super/hypermarché</i>	36	36	39	34
<i>École maternelle</i>	32	16	31	32
<i>École élémentaire</i>	132	124	84	111
<i>Collège</i>	22	15	16	16
<i>Lycée</i>	12	14	9	10
<i>Urgences médicales</i>	3	3	5	5
<i>Médecins généralistes</i>	175	201	177	163

Source : Cour des comptes d'après Insee – Base permanente des équipements

En revanche, le déséquilibre de l'occupation du territoire et le relief peuvent rendre l'accès à ces services particulièrement long. Alors qu'au niveau national, 90 % de la population a accès aux services de la vie courante en moins de sept minutes⁹⁹, cette proportion n'est que de 57 % en Corse. Ce pourcentage chute à 22,3 % dans l'espace rural, et est nul dans l'espace rural très peu dense hors influence d'un pôle. Les temps d'accès aux équipements lourds tels que les hôpitaux peuvent atteindre une heure.

⁹⁹ Insee Flash Corse, n°11, *Une nouvelle approche du territoire : densité de population et accessibilité aux services publics, une question de densité des territoires*, janvier 2016.

Si les indicateurs disponibles incitent à la prudence sur les relations de causalité, il y a bien eu convergence entre une amélioration du réseau routier à laquelle ont contribué les investissements du PEI, une évolution de la répartition de la population, et une diminution modérée mais discernable des temps d'accès aux services. La répartition des secteurs en croissance semble montrer un développement du territoire polarisé par les axes routiers. Pour ce qui est de l'accès aux services de proximité, l'enjeu porte davantage sur les réseaux secondaires et tertiaires, objet de nombreuses réclamations de la part des élus et des habitants, qui n'a pas été traité par le PEI. Pour les services structurants, c'est l'accès au littoral, sur lequel (à l'exception de Corte) se trouvent l'ensemble des pôles urbains, qui est essentiel. Les travaux réalisés sur les routes d'accès de Niolo ou de l'Alta Rocca ont participé de cette logique de connexion au littoral.

À une échelle sans doute plus réduite, le chemin de fer contribue à la revitalisation des secteurs qu'il traverse, en en favorisant le développement touristique et donc l'équipement en services, ou en offrant un moyen d'accès quotidien aux villes de Bastia et d'Ajaccio.

D'autres mesures du PEI ont participé à l'équilibre territorial ; c'est le cas des travaux sur l'amélioration des réseaux et la protection des captages, qui ont beaucoup porté sur le monde rural, et permis d'améliorer l'approvisionnement en eau potable. C'est le cas également d'une dizaine d'équipements sportifs ou culturels réalisés ou prévus dans des pôles secondaires, qui doivent participer à un meilleur maillage du territoire.

Enfin, la couverture de l'ensemble du territoire en très haut débit, à laquelle participe le PEI, doit contribuer puissamment à la revitalisation rurale, en y rendant disponibles les services en ligne publics ou privés, en favorisant le travail à distance, voire en y permettant l'installation d'activités.

Pour autant, comme le fait valoir l'ANCT, d'autres instruments disponibles en Corse tels que les projets de territoire portés par les contrats de relance et de transition énergétique (CRTE) ou le programme Avenir montagnes sont susceptibles de contribuer au soutien du milieu rural.

CONCLUSION

Le PEI a-t-il eu des effets, attendus ou inattendus, en termes d'impact socio-économique, environnemental ou de qualité de vie ?

Beaucoup des effets des investissements du PEI ont consisté en la mise à niveau d'équipements existants ou de services publics indispensables, en cohérence avec la logique de rattrapage du programme.

Leur apport s'apprécie par les difficultés qui seraient survenues s'ils n'avaient pas été réalisés, plus que par des développements ou des transformations apportés. Ainsi, les travaux réalisés au profit du réseau ferroviaire ont permis la poursuite de son exploitation et une amélioration qualitative mesurée du service rendu et de sa fréquentation. De même, les aéroports n'ont pas subi de grandes transformations sur le plan de leur capacité ou des conditions d'accueil des passagers. Les travaux réalisés ont cependant permis la poursuite de leur exploitation dans de meilleures conditions, sans lesquelles le doublement du trafic observé n'aurait pas été possible. Le même raisonnement s'applique à l'alimentation en eau potable, à l'assainissement, ou à la gestion des déchets, domaines dans lesquelles les améliorations ont été notables, quoique souvent incomplètes ou provisoires. Leur remise à niveau a été progressivement dépassée par l'absence d'investissements d'amélioration ou de dimensionnement ou de mise aux normes, actions relevant de l'autorité politique investie de la compétence.

En termes de développement du territoire, les impacts du PEI sont d'autant plus diffus et plus difficiles à identifier précisément qu'aucun dispositif particulier de mesure n'a été prévu. Le programme a certainement entraîné une dynamique dans sa première décennie, favorable à la modernisation des collectivités locales et des entreprises concernées. Face aux enjeux principaux auxquels est confrontée la Corse, les transformations apportées restent modestes. Les échanges entre les côtes est et ouest de l'île ne semblent pas s'être développés malgré la rénovation du réseau routier. En revanche, la population de l'intérieur de la Corse a cessé de diminuer, et a même bénéficié de la progression démographique de la région (à l'exception des secteurs très peu denses), ce à quoi les travaux réalisés sur les accès, l'alimentation en eau potable et la fibre optique ont pu contribuer. Le développement des stations d'épuration a contribué à améliorer la qualité des eaux. L'accueil touristique a également bénéficié des infrastructures réalisées. Mais au-delà de ces inflexions, il n'y a pas d'indice que les atouts du territoire aient été considérablement renforcés ou mis en valeur, ni que ses fragilités aient été résorbées.

Les outils manquent pour déterminer si, et surtout dans quelle mesure, le PEI a contribué à la croissance économique et démographique que la Corse a connu ces deux dernières décennies. Mais il a certainement accompagné cette croissance, en finançant une partie des infrastructures nécessaires pour accueillir cette nouvelle population.

Eu égard à l'importance des montants investis, il aurait cependant été nécessaire que l'État et la CdC se donnent les moyens de suivre les évolutions du territoire sur le temps du déroulement du PEI, au moins en déterminant et en suivant une série d'indicateurs socio-économiques, voire en constituant un observatoire dédié.

Conclusion générale

Au-delà même des enjeux du territoire corse, les enseignements du PEI devraient encourager l'État à assortir ses programmes de soutien à l'investissement, lorsqu'ils sont contractualisés avec les collectivités territoriales, d'une démarche évaluative, tant en termes de méthode (définition d'indicateurs adaptés aux objectifs poursuivis avec une maille territoriale adaptée) qu'en termes de suivi (comitologie *ad hoc*). Outre les impacts environnementaux, techniques et sociaux de ces programmes, il conviendrait d'intégrer la mesure de leurs effets auprès des bénéficiaires directement et indirectement concernés (collectivités, entreprises, usagers et citoyens).

Il n'appartient bien évidemment pas à la Cour de déterminer le niveau des investissements publics en faveur de la Corse que justifie la solidarité nationale.

L'évaluation du PEI illustre la difficulté à apprécier les effets et les impacts d'une politique d'investissements structurels, dès lors que cette dernière se limite au suivi des financements apportés sans être accompagnée d'un solide appareillage d'indicateurs de résultat. En ce sens, la présente évaluation confirme l'actualité des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son référé au Premier ministre sur la politique d'investissement local de l'État le 11 mai 2021¹⁰⁰, non seulement pour rendre compte de la bonne utilisation des deniers publics, mais aussi pour permettre une meilleure appropriation des outils du développement par les acteurs locaux et des questions qu'ils soulèvent par l'opinion publique.

¹⁰⁰ Cour des comptes, *Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local*, référé au Premier ministre, 11 mai 2021.

Liste des abréviations

ADEC.....	Agence de développement économique de la Corse
ADEME	Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie
AERMC	Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse
AFB.....	Agence française de biodiversité
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CCI.....	Chambre de commerce et d'industrie
CdC	Collectivité de Corse
CIIC.....	Crédit d'impôt investissement pour la Corse
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNDS	Centre National pour le Développement du Sport
COREPA	Comité régional de programmation des aides
CPER.....	Contrat de plan État/Région
CGPC	Conseil général des ponts-et-chaussées
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
CTC.....	Collectivité territoriale de Corse
CTU.....	Collectivité territoriale unique
DCT.....	Dotation de continuité territoriale
DETR	Dotation d'équipement des territoires
DDAF.....	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDTM.....	Direction départementale des territoires et de la mer
DOCUP	Document unique de programmation pour les fonds structurels Européens
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DSID	Dotation de soutien à l'investissement départemental.
DSIL.....	Dotation de soutien à l'investissement local.
DTS	Diagnostic territorial stratégique.
DOCUP	Document unique de programmation

ELAN	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
FACÉ	Fonds d'amortissement des charges d'électrification
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNDS	Fonds national de développement du sport
GIRTEC	Groupement d'intérêt public pour la reconstruction des titres de propriétés
IGA	Inspection générale de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OEHC	Office d'Équipement Hydraulique de Corse
OFB	Office français de biodiversité
OFC	Office foncier de la Corse
OTC	Office des transports de la Corse
ONEMA	Office National des eaux et des milieux aquatiques
PAR	Programme d'action régional
PDC	Plan de développement de la Corse
PEL	Programme exceptionnel d'investissements
PITE	Programme 162 <i>Interventions territoriales de l'État</i>
PTIC	Plan de transformation et d'investissement pour la Corse
NEB	Note d'exécution budgétaire
LBU	Ligne budgétaire unique
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
PADDUC	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PPI	Plan pluriannuel d'investissements
SDTANC	Schéma directeur territoriale d'aménagement numérique de la Corse
SGAC	Secrétariat général pour les affaires de Corse
SRIST	Schéma régional des infrastructures et des services de transport
TRI	Territoires à risque inondation

Annexes

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement de l'évaluation	104
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées	105
Annexe n° 3 : méthodologie de traitement de la base de données du PEI tenue par le secrétariat général pour les affaires de Corse (Sgac).....	109
Annexe n° 4 : méthodologie d'analyse de l'investissement des collectivités territoriales dans le périmètre d'intervention du PEI ainsi que de l'évolution de leur endettement entre 2003 et 2021	112
Annexe n° 5 : l'investissement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans le périmètre d'éligibilité du PEI et l'évolution de leur endettement de 2003 à 2021.....	118
Annexe n° 6 : comparaison entre les montants contractualisés en 2002 pour chaque sous-mesure du PEI et ceux retenus fin 2022 pour le calcul des subventions de l'État	125
Annexe n° 7 : détail du PEI par financeurs.....	126
Annexe n° 8 : coût des opérations du PEI par convention, axe, mesure et sous mesure	128
Annexe n° 9 : répartition du coût des opérations et des subventions de l'État et de ses opérateurs par année et par axe (en M€) - chronologie des évolutions institutionnelles.....	130
Annexe n° 10 : montant des subventions de l'État et de ses opérateurs par convention, axe et mesure	131
Annexe n° 11 : coût des opérations au 21/10/2022 et des subventions de l'État et de ses opérateurs, par axe et par année	132
Annexe n° 12 : répartition annuelle des subventions versées par axe.....	133
Annexe n° 13 : répartition du PEI par arrondissement	135
Annexe n° 14 : méthodologie développée pour l'analyse des impacts	137
Annexe n° 15 : tableau des indicateurs du PEI (source Sgac)	141
Annexe n° 16 : sondage réalisé auprès des entreprises en Corse du 18/10 au 11/11/2022	143

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement de l'évaluation

Nom	Fonction	Entité
Marie-France BERENI CANAZZI	Présidente du comité d'évaluation	Assemblée de Corse
Jean-Jacques CICCOLINI	Président	Association des maires de Corse du sud
Ange Pierre VIVONI	Président	Association des maires de Haute Corse
Philippe ALBERTINI	Directeur général des services	CCI de Corse
Marie Jeanne NICOLI	Présidente	CESEC
Jean-Louis ALBERTINI	Président	MEDEF EN CORSE
Antonin BRETEL (successeur de Magali BONNEFONT)	Chef du Service Études et Diffusion	INSEE Corse
Patrice TERRAMORSI	Maître de conférences en science de gestion et du management et chercheur au sein de l'UMR LISA, CNRS	Université Corse - TerRA territoires, ressources, acteurs
Joseph MARTINETTI	Géographe spécialiste de la géopolitique de la Corse et de ses liens avec le continent	Université de Nice - Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine
Luc BAUMSTARK	Vice doyen de la faculté de sciences économiques et de gestion - Université Lumière Lyon2	Université de Lyon
Nicolas GILLIO	Chargé de mission appui socio-économique aux territoires	CEREMA

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

Préfecture

Amaury de Saint-Quentin, préfet de Corse

François Ravier, préfet de Haute-Corse (Sgac de juin 2011 à juillet 2013 - chargé du PEI).

Alexandre Patrou, secrétaire général pour les affaires de Corse

Vincent Arsigny secrétaire général pour les affaires de Corse adjoint

Jean-Pascal Antonini, chef du bureau des finances et des dotations de l'État, secrétariat général pour les affaires de Corse

Hugues Valenton, expert-chargé de mission PTIC, préfecture de Haute-Corse.

Services publics déconcentrés

Jacques Legaigoux, Directeur, Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Corse (Dreal)

François Leccia, direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de Haute-Corse, directeur par intérim

Yves Simon direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) de Corse-du-Sud

François Lebailly, Direction générale de l'aviation civile, délégué de la DSAC-SE en Corse

Opérateurs de l'État

Katrin Moosbrugger, secrétaire générale Afitf

Joëlle Colosio, directrice exécutive adjointe des Territoires à l'Agence de la transition écologique (Ademe)

Jean-Marc Ambrosiani, directeur de l'Ademe Corse

Annick Mievre, directrice de la délégation de Marseille, Agence de l'eau Rhône méditerranée Corse

Jean Michala, délégation de Marseille, Agence de l'eau Rhône méditerranée Corse

Laurence Catalorda, délégation de Marseille, Agence de l'eau Rhône méditerranée Corse

Antoine Fouilleron, directeur de la stratégie d'intervention financière et du contrôle de gestion, direction générale déléguée ressources, Office français de la biodiversité (OFB)

Jean-Michel Zammite et Nathalie Gogalla, direction des outre-mer, chargés de mission partenariats et finance, Office français de la biodiversité (OFB)

Élus de la Corse

Jean-Jacques Panunzi, sénateur de la Corse-du-Sud, président du conseil départemental de la Corse-du-Sud de 2006 à 2015

Laurent Marcangelli, député de la Corse-du-Sud, ancien maire d'Ajaccio et président de la communauté d'agglomération du Pays Ajaccien

Gilles Simeoni, président du conseil exécutif de Corse

Jean Baggioni, président du conseil exécutif de la collectivité de Corse de 1992 à 2004

Paul Giacobbi, président du conseil exécutif de Corse de mars 2010 à décembre 2015

François Orlandi, président du conseil départemental de la Haute-Corse de 2015 à 2017

Ange Santini, maire de Calvi, président du conseil exécutif de la CdC de 2004 à 2010

Pierre Savelli, maire de Bastia

Louis Pozzo di Borgo, Président de la communauté d'agglomération de Bastia

Guy Armanet, conseiller exécutif, président de l'office de l'environnement de la Corse

Collectivité de Corse et ses agences et offices

Ghislain Gomart, directeur général des services, CdC

Daniel Laborde, directeur général adjoint- infrastructures de transports, mobilité, bâtiment, CdC

Audrey Antonetti, directeur général adjoint - aménagement et développement des territoires, CdC

Alexandra Folacci, directeur général adjoint - affaires financières, européennes et relations internationales, CdC

Jean-François Cubells, directeur général adjoint - éducation, enseignement, formation, langue corse, culture, patrimoine, sports, jeunesse, CdC

Michel Gaudeau-Pacini, directeur général adjoint - stratégie de l'innovation et de la transformation, CdC

Daniel Laborde, directeur général adjoint - infrastructures de transports, mobilité, bâtiments, CdC

Loïc Morvan, adjoint chargé des routes, CdC

Thierry Mazel, directeur adjoint des ports et des aéroports, CdC

Bernard Montini, directeur des transports et de la mobilité, CdC

Frédéric Petrucci, directeur général Agence du tourisme de la Corse (ATC)

Ange de Cicco, directeur général, Office d'équipements hydrauliques de Corse (OEHC)

Julie Da Costa-Tramu, directrice Générale par intérim, directrice Opérations et Ingénierie Foncières, Office foncier de la Corse (OFC)

Lydia Belgodere, directrice par intérim, Office de l'environnement de la Corse

Alexis Milano, directeur général de l'Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE)

Jean-Baptiste Bartoli, directeur général des Chemins de fer Corse

Acteurs du monde économique et autres

Philippe Albertini directeur général de la chambre de commerce et de l'industrie

Jean-Louis Albertini, président du Medef Corse

François Tatti, président du SYVADEC de 2007 à 2020

Catherine Luciani, directrice générale des services, Syvadec,

Yolande Rognard, présidente du Girtec

Services de l'État

Jean-Jacques Fagni, procureur général de Bastia

Catherine Levy, avocate générale référente pour les affaires économiques près la cour d'appel de Bastia

Arnaud Viorner, procureur de la République de Bastia

Ulric de la Batut, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires à la direction du budget, direction du budget (DB)

Perrine Serre, adjointe au sous-directeur de l'Administration territoriale, Direction de la modernisation et de l'administration territoriale, sous-direction de l'administration territoriale (DMAT/SDAT)

Etienne Dereu, sous-directeur du budget, de la synthèse stratégique et de l'appui aux services, direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

Vincent Dupré-Warin, Chef de bureau financements, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (RBOP 135).

Annexe n° 3 : méthodologie de traitement de la base de données du PEI tenue par le secrétariat général pour les affaires de Corse (Sgac)

L'analyse de la mise en œuvre du PEI a été réalisée à partir d'une base de données constituée par le Sgac sous la forme d'un tableur Excel. Ce dernier comporte une série d'informations pour chacune des opérations programmées au titre du PEI qui sont référencées à partir de leur numéro Présage.

Cette base de données a fait l'objet de divers ajustements afin de la fiabiliser. Ils ont principalement consisté à :

- regrouper en une seule ligne les informations présentées pour une même opération sur plusieurs lignes du tableur ;
- compléter certaines informations administratives ou financières manquantes ;
- corriger certaines incohérences quant aux informations relatives aux axe, mesure et sous-mesure ;
- corriger certaines incohérences entre la convention d'application visée et la date de réunion du Corepa ;
- corriger certaines incohérences quant au coût total de l'opération et à sa ventilation par financeur.

Ce premier travail a permis d'identifier 698 opérations distinctes. Parmi celles-ci, sept¹⁰¹ ne comportaient aucune information concernant leur programmation et leur exécution financière. Après vérification auprès du Sgac, il s'est avéré qu'il s'agissait d'opérations abandonnées. Elles ont donc été supprimées de la base qui a été ramenée à 691 opérations.

Par ailleurs, les données financières fournies présentaient, pour certaines opérations, deux informations complémentaires relatives au montant de financement programmé au titre du programme 162. La première correspondait à la subvention initialement prévue et la seconde au financement, en plus ou en moins, affecté à l'opération après un mouvement dit de recyclage de crédits. Ces recyclages, réalisés par le Sgac, ont consisté à reventiler des crédits qui n'avaient pas été consommés au terme de l'exécution de certaines opérations¹⁰². Redevenus disponibles, ils ont ainsi été redéployés sur de nouvelles opérations.

¹⁰¹ Opérations identifiées par un numéro Présage.

¹⁰² Agence nationale pour la rénovation urbaine : au moyen des programmes de rénovation urbaine d'Ajaccio et Bastia et du programme de requalification des quartiers anciens dégradés (RPQAD) pour le vieux centre de Bastia.

Pour déterminer le montant de chacune d'elles, en coût d'opération et en montant de subvention du programme 162, un travail de retraitement de la base a dû être opéré selon une méthodologie définie conjointement avec le Sgac¹⁰³. Il a également mis en évidence huit opérations¹⁰⁴ pour lesquelles les crédits initialement prévus avaient été intégralement redéployés en raison de l'abandon du projet d'investissement intervenu postérieurement à la programmation en Corepa. Le nombre final d'opérations a donc été arrêté à 683. Enfin le travail de retraitement a permis de fixer le coût définitif des opérations financées partiellement par le programme 162 et achevées.

Cette analyse, opérée à partir de la version de la base de données du Sgac communiquée le 21 octobre 2022, a ainsi conduit à revoir les montants financiers du PEI, en coût d'opérations et en montant de subventions, dans les proportions présentées dans les deux tableaux qui suivent.

Tableau n° 5 : incidence des opérations de retraitement de la base de données du Sgac sur le montant du PEI en coût d'opérations

	Base Sgac avant retraitement (1)	Base Sgac après retraitement (2)	Différence (3) = (2) - (1)
Coût d'opérations	1 955 448 586,10	1 914 204 042,47	- 41 244 543,64

Source : Cour des comptes à partir des données du Sgac

Tableau n° 6 : incidence des opérations de retraitement de la base de données du Sgac sur le montant du PEI en subventions du programme 162

	Base Sgac avant retraitement (1)	Base Sgac après retraitement (2)	Différence (3) = (2) - (1)
Subvention programme 162	965 339 708,10	939 718 890,02	- 25 620 818,08

Source : Cour des comptes à partir des données du Sgac

¹⁰³ Communes et Sem.

¹⁰⁴ Quartiers des salines à Ajaccio et quartiers sud à Bastia, vieux centre de Bastia (RPQAD).

Ce premier travail d'analyse a impliqué de recalculer, ensuite, le montant de la contribution au PEI de chaque cofinancier, hors programme 162. En effet, les données sur ce point, présentes dans la base du Sgac, correspondent au montant des cofinancements selon le coût d'opérations programmé initialement.

Sur un plan méthodologique, le calcul a été réalisé en appliquant le taux de financement initial prévu pour chaque cofinancier au montant final de chacune des opérations, tel que calculé à l'issue du premier travail de retraitement de la base du Sgac. Ainsi, en partant du coût total d'opérations programmées du PEI (1 914 204 042 €) et en neutralisant la contribution du programme 162 (939 718 890 €), la différence (974 485 152 €) a été ventilée en fonction du poids initial de chaque financeur.

Annexe n° 4 : méthodologie d'analyse de l'investissement des collectivités territoriales dans le périmètre d'intervention du PEI ainsi que de l'évolution de leur endettement entre 2003 et 2021

Afin de mettre en relation le montant du PEI avec l'investissement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et l'évolution de leur endettement entre 2003 et 2021, une analyse des données comptables disponibles a été réalisée.

1. Les sources de données

Pour la période allant de 2009 à 2021, les données comptables sont celles contenues dans les balances issues des comptes de gestion établis par les comptables de la DGFIP. La consolidation et l'analyse de ces données ont été réalisées par le biais de requêtes dans l'infocentre Anafi exploité par les juridictions financières sous Business Object. Celui-ci est alimenté par les flux d'informations comptables produits mensuellement par la DGFIP à partir de l'application informatique Hélios utilisée par le réseau du Trésor public.

Ce dispositif ne permettant pas de disposer de données antérieures à 2009, une recherche complémentaire a été réalisée pour la période allant de 2002 à 2008. Elle a été partiellement fructueuse. En effet, seules les données des exercices comptables 2005, 2006, 2007 et 2008 ont pu être recueillies et exploitées selon la même méthodologie que celle mise en œuvre pour la période 2009/2021. Pour ces quatre exercices, l'analyse s'est appuyée sur les balances des comptes transmises au format Excel par la DGFIP.

2. Les organismes concernés

Le recueil des données comptables a concerné, pour le secteur public local en Corse, la totalité¹⁰⁵ des budgets principaux et annexes des organismes soumis aux règles de la comptabilité publique (OSRCP), à savoir :

¹⁰⁵ Ce recueil global a toutefois comporté deux exceptions. La première résulte d'une contrainte technique et concerne les organismes dotés d'une agence comptable du Trésor. En effet, ce type d'agence ne tient pas sa comptabilité dans l'application informatique Hélios. Tel est le cas, par exemple, pour l'un des offices de la collectivité de Corse, à savoir l'office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC). Pour ces organismes, les données comptables couvrant la période 2003 / 2021 n'ont donc pu être retracées. La seconde exclusion résulte d'un choix méthodologique qui a conduit à ne pas intégrer dans l'analyse, car relevant d'un domaine spécifique non directement relié au champ de compétence générale des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, d'une part les établissements publics de santé (EPS) et, d'autre part, les établissements et services médico-sociaux (ESMS).

- la CTC jusqu'en 2017 puis la collectivité de Corse (CdC) à compter de janvier 2018 qui est née de la fusion de la CTC et des deux départements de l'île décidée par l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse ;
- les agences et les offices, établissements publics de la CTC puis de la CdC ;
- les départements de la Corse-du-Sud (2A) et de la Haute-Corse (2B) jusqu'en 2017 ;
- la totalité des communes de l'île ;
- la totalité des communautés d'agglomération et des communautés de communes de Corse ;
- les autres comptes qui, pour l'analyse, ont été regroupés dans une rubrique dénommée « Autres organismes »¹⁰⁶.

3. Les comptes sélectionnés

Afin de faire correspondre les données analysées avec le périmètre d'intervention du PEI, selon les types d'opérations éligibles au programme, une sélection de comptes d'immobilisations¹⁰⁷ communs aux nomenclatures des différentes instructions budgétaires et comptables applicables a été opérée.

Pour ces comptes, l'objectif a été de mettre en exergue :

- le solde débiteur en fin d'exercice de chaque catégorie d'immobilisation sélectionnée (valeur de l'actif immobilisé au 31 décembre) ;
- les débits budgétaires de l'exercice de chaque catégorie d'immobilisation sélectionnée (opérations comptables correspondant aux nouvelles immobilisations comptabilisées au cours de l'exercice).

¹⁰⁶ Cette rubrique a regroupé, notamment, les syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu) ou à vocation multiple (Sivom), les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), les offices de tourisme (OT), les caisses des écoles, les régies personnalisées, les établissements publics administratifs, les services publics industriels et commerciaux (Spic), les services d'incendie et de secours (Sis), les associations syndicales autorisées et les associations foncières urbaines et rurales.

¹⁰⁷ Les comptes d'immobilisations constituent l'actif immobilisé qui figure au bilan de chaque organisme. Ils reflètent les investissements réalisés d'une part en flux, c'est-à-dire par exercice comptable, et d'autre part en stock, c'est-à-dire en valeur cumulée des immobilisations inscrites à l'actif.

Les requêtes ont ainsi porté sur :

- le solde débiteur et ses subdivisions en balance de sortie pour les comptes 2031 « Frais d'études », 211 « Terrains », 212 « Agencements et aménagements de terrains », 213 « Constructions », 214 « Constructions sur sol d'autrui », 215 « Installations, matériel et outillage techniques », 216 « Biens culturels et historiques », 218 « Autres immobilisations corporelles », 2312 « Immobilisations corporelles en cours - Agencements et aménagements de terrains », 2313 « Immobilisations corporelles en cours - Constructions », 2314 « Immobilisations corporelles en cours - Constructions sur sol d'autrui », 2315 « Immobilisations corporelles en cours - Installations, matériel et outillage techniques », 2316 « Immobilisations corporelles en cours - Restauration des biens historiques et culturels », 2318 « Immobilisations corporelles en cours - Autres immobilisations corporelles » ;
- les débits budgétaires de l'exercice pour les comptes 2031, 211, 212, 213, 214, 215, 216 et 218 et leurs subdivisions. Les débits budgétaires et non budgétaires de l'exercice pour les comptes 2312, 2313, 2314, 2315, 2316 et 2318¹⁰⁸ et leurs subdivisions.

Concernant les données relatives aux dettes financières des organismes examinés, la même logique d'analyse a été mise en œuvre pour mettre en évidence :

- le solde créditeur en fin d'exercice de chaque compte d'emprunts sélectionné (valeur du capital des dettes financières restant à rembourser au 31 décembre) ;
- les crédits budgétaires de l'exercice de chaque compte d'emprunt sélectionné (opérations comptables correspondant au montant du capital des nouveaux emprunts mobilisés au cours de l'exercice).

Les requêtes ont ainsi porté sur :

- le solde créditeur et ses subdivisions en balance de sortie pour les comptes ;

¹⁰⁸ Pour l'exercice 2018, les données comptables de la CTC faisaient apparaître, en opérations non budgétaires dans les comptes d'immobilisations en cours, l'intégration des mêmes immobilisations qui étaient comptabilisées jusqu'au 31 décembre 2017 par les départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse. Ces opérations non budgétaires étant consécutives à la fusion des trois collectivités à compter du 1^{er} janvier 2018, leur neutralisation comptable a été nécessaire de manière à ne pas fausser l'analyse d'ensemble réalisée.

163 « Emprunts obligataires » et 164 « Emprunts auprès des établissements financiers »¹⁰⁹ ;

- les crédits budgétaires de l'exercice pour les comptes 163 et 164 et leurs subdivisions¹¹⁰.

4. Les choix retenus pour l'analyse

Pour l'exploitation et l'analyse des données, plusieurs choix méthodologiques ont été faits en lien direct avec certaines caractéristiques préalablement identifiées concernant les modalités de mise en œuvre du PEI.

Concernant les organismes

Sur ce point, l'analyse s'est concentrée sur deux sous-ensembles de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale, qui ont été les principaux maîtres d'ouvrage des opérations financées par le PEI¹¹¹ :

- l'ensemble constitué par la CTC, la collectivité de Corse, les agences et offices de cette collectivité et les deux anciens départements de Corse. Ce regroupement permet d'assurer, à partir de l'organisation institutionnelle existante en 2022, une représentation consolidée des données financières relatives à l'échelon d'administration territoriale supra-communal et intercommunal.
- l'ensemble constitué par les communes, les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

¹⁰⁹ Pour le compte 164, la subdivision correspondant au compte 1645 « Remboursements temporaires sur emprunts auprès des établissements financiers » n'est pas prise en compte.

¹¹⁰ Pour le compte 164, il s'agit du crédit budgétaire de l'exercice de ce compte et de ses subdivisions, sauf les comptes 1645 « Remboursements temporaires sur emprunts auprès des établissements financiers » et 16449 « Emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie – opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie », moins les débits d'ordre budgétaire du compte 1645.

¹¹¹ L'analyse conduite n'a pas porté sur les organismes regroupés, lors de l'exploitation des données comptables, dans la rubrique « Autres organismes ». En effet, leur poids relatif apparaît modeste dans le cadre d'une analyse portant sur l'investissement et l'endettement du secteur public local. Ainsi, la valeur de leur actif immobilisé, pour les catégories d'immobilisations examinées, ne représentait que 8 % du total en fin d'exercice 2020. Entre 2005 et 2020, les nouvelles immobilisations qu'ils ont comptabilisées n'ont constitué que 11 % des investissements recensés. Enfin, au terme de l'exercice 2021, les emprunts restant à rembourser par ces organismes correspondaient à 4 % de l'encours total de dettes financières.

Concernant la période de référence

Pour les données relatives aux immobilisations :

- la période de référence pour l'analyse de l'évolution de la valeur de l'actif immobilisé en fin d'exercice, est celle allant de 2005 à 2020. Le choix du premier exercice résulte de la disponibilité des données comptables tandis que le choix du second découle de la prise en compte de la fin de programmation du PEI au 31 décembre 2020 ;
- la période de référence pour l'analyse de l'investissement annuel, traduit par la comptabilisation de nouvelles immobilisations, est celle allant de 2003 à 2020 de manière à disposer d'un montant d'investissement cumulé pouvant être comparé à celui du PEI. Le choix de 2003, comme point de départ de l'analyse, résulte du fait que les mises en œuvre opérationnelle et financière du PEI ne sont intervenues qu'à compter de cet exercice et ce nonobstant la signature de la convention-cadre et de la première convention d'application en 2002. Les données comptables étant manquantes pour 2003 et 2004, le montant de l'investissement pour ces deux exercices est considéré, par convention, comme ayant été égal à celui observé comptablement en 2005.

S'agissant des données relatives aux dettes financières, la période de référence pour l'analyse de l'évolution de l'endettement en fin d'exercice est celle allant de 2005 à 2021. Le choix du premier exercice résulte de la disponibilité des données comptables tandis que le choix du second découle de la prise en compte de la poursuite de la mise en œuvre opérationnelle et financière du PEI au-delà du 31 décembre 2020. À cet égard, 2021 est le dernier exercice clos pour lequel les données comptables définitives sont disponibles.

Concernant la neutralisation de la TVA dans le montant des investissements réalisés de 2003 à 2020

Les données comptables recueillies pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale analysés présentent des montants d'immobilisation TTC. Les règles de comptabilisation prévoient en effet que la valeur de leur actif immobilisé intègre la TVA.

Or, le montant du PEI, en coût d'opérations cumulé, est quant à lui exprimé en HT, c'est-à-dire sans TVA, puisque c'est à cette assiette que s'applique le taux de subvention. Dès lors, les montants d'investissement réalisés entre 2003 et 2020, tels qu'issus des données comptables, ne peuvent être directement rapprochés de celui du PEI. Pour procéder à une telle comparaison, il est nécessaire de neutraliser la TVA dans les montants d'immobilisation TTC, qu'il s'agisse de la valeur de l'actif en fin d'exercice ou de celle des nouvelles immobilisations comptabilisées annuellement.

Par type d'immobilisation, le passage des montants TTC aux montants HT a été réalisé en tenant compte des principales spécificités du régime de TVA applicable en Corse. Par convention, les taux de TVA suivants ont ainsi été retenus : 10 % pour les agencements et aménagements de terrains¹¹² ainsi que pour les constructions ; 20 % pour tous les autres types d'immobilisation examinés.

¹¹² Aucune neutralisation de TVA n'est appliquée pour les opérations d'acquisition de terrains car les transactions portant sur ce type de biens immobiliers ne sont pas soumises à la taxe lorsque le vendeur n'y est pas assujéti, ce qui est le cas, hors exceptions, pour les personnes physiques, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Annexe n° 5 : l'investissement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans le périmètre d'éligibilité du PEI et l'évolution de leur endettement de 2003 à 2021

L'analyse réalisée selon la méthodologie présentée à l'annexe n°4 permet de dresser plusieurs constats qui portent sur le montant des investissements réalisés, la valeur du patrimoine comptabilisé et le niveau de l'endettement financier pour les deux ensembles de maîtres d'ouvrage suivants :

- d'une part, la CTC puis la CdC, les agences et les offices de cette collectivité et les deux anciens départements de Corse ;
- d'autre part, les communes ainsi que les communautés d'agglomération et communautés de communes qui sont les principaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de l'île.

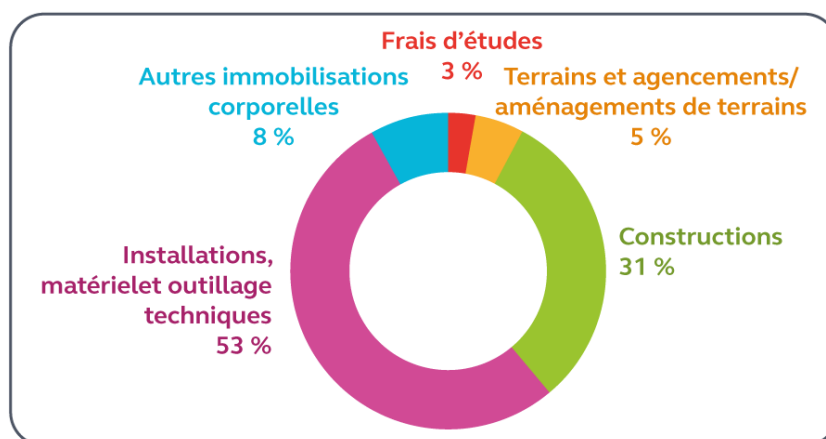
Dans l'analyse qui suit, le premier ensemble est dénommé bloc collectivité de Corse et le second bloc communal. Ils représentent, à eux deux, 87,1 % du montant total des opérations du PEI.

1. Le montant des investissements réalisés

Pour les catégories d'opération entrant dans le périmètre d'éligibilité du PEI, le montant de l'ensemble des immobilisations nouvelles comptabilisées de 2003 à 2020 est évalué à 6,492 Md€¹¹³. Sur ce total, 53 % ont concerné des installations, du matériel et de l'outillage techniques et 31 % des constructions.

¹¹³ Les données comptables étant manquantes pour 2003 et 2004, le montant des investissements pour ces deux exercices est considéré, par convention, comme ayant été égal à celui observé comptablement en 2005.

Graphique n° 9 : répartition par type d'immobilisation des investissements réalisés de 2003 à 2020 (en %)



Sources : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP

Le bloc communal a réalisé 56 % de ce volume d'investissements.

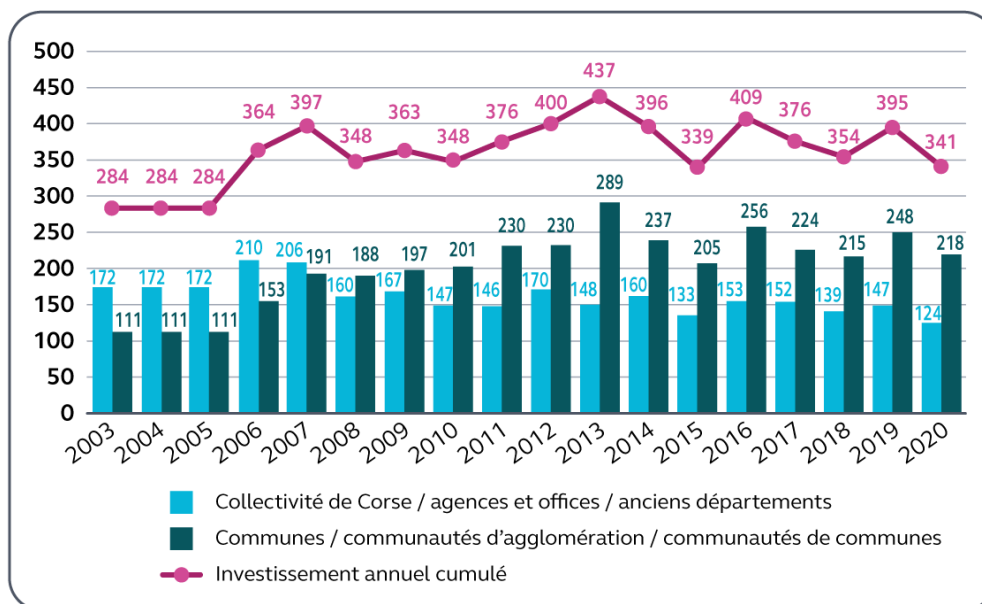
Tableau n° 7 : répartition par maître d'ouvrage des investissements réalisés de 2003 à 2020 (en Mds€)

	2003/2020	% du total
Collectivité de Corse/agences et offices /anciens départements	2,878	44 %
Communes/communautés d'agglomération /communautés de communes	3,614	56 %
Total	6,492	100 %

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP

Depuis 2006, le niveau de dépenses pour ces différentes catégories d'immobilisation a systématiquement dépassé 340 M€ par an contre moins de 290 M€ antérieurement.

Graphique n° 10 : montant annuel des investissements et répartition par maître d'ouvrage de 2003 à 2020 (en M€)



Sources : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP

La période de mise en œuvre du PEI est donc marquée par un accroissement significatif de l'investissement public en Corse pour les catégories d'immobilisation éligibles au programme.

Ceci a principalement concerné le bloc communal qui s'est ainsi affirmé, dès 2008, comme un acteur majeur¹¹⁴. Depuis 2010, ses dépenses annuelles dépassent les 200 M€. S'agissant de la collectivité de Corse, de ses agences et offices et des deux anciens départements, le niveau des dépenses n'a progressé qu'en 2006 et en 2007. À compter de 2008, il a systématiquement été inférieur à celui observé en début de période.

Ainsi, la répartition des investissements entre maîtres d'ouvrage s'est inversée en 2020 par rapport à la situation qui prévalait en 2003.

¹¹⁴ Au sein du bloc communal, l'investissement résultait à 89 % des communes en 2003 contre 83 % en 2020.

**Tableau n° 8 : part relative de chaque maitre d'ouvrage
dans l'investissement total en 2003 et en 2020 (en M€ et en %)**

	2003	% du total	2020	% du total
Collectivité de Corse/agences et offices/anciens départements	172	61 %	124	36 %
Communes/communautés d'agglomération/communautés de communes	111	39 %	218	64 %
Total	284	100 %	341	100 %

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP

L'investissement cumulé entre 2003 et 2020 est estimé à 5,606 Md€ HT, c'est à dire après neutralisation de la TVA. Ce montant peut être rapproché de celui du coût d'opérations programmé dans le cadre du PEI, à savoir 1,668 Md€ pour les collectivités territoriales et établissements publics concernés. Le programme représente ainsi 29,8 % des immobilisations comptabilisées.

La contribution financière de l'État au titre du PEI pour ces maitres d'ouvrage, en retenant un taux de 70 %¹¹⁵ du coût programmé, s'établit à 1,168 Md€, soit 20,8 % des investissements concernés entre 2003 et 2020. Un cinquième de leur valeur a donc été financé par le programme.

Le poids financier de ce dernier dans l'investissement public réalisé en Corse durant cette période est donc significatif.

¹¹⁵ Avec intégration dans ce taux de la fraction de financement résultant de la prise en considération, pour l'exécution financière du PEI, du différentiel entre les taux de TVA appliqués aux opérations et le taux de remboursement de cette taxe par le biais du FCTVA.

**Tableau n° 9 : poids financier du PEI par comparaison
avec l'investissement réalisé de 2003 à 2020 (en Mds€ et en %)**

	Investissement 2003 / 2020 HT	Coût d'opérations du PEI	Coût d'opération PEI en % de l'investissement 2003 / 2020 HT	Financement par l'État du PEI (70 % du coût d'opération)	Financement par l'État du PEI en % de l'investissement 2003 / 2020 HT
Collectivité de Corse / agences et offices / anciens départements	2,438	1,115	45,7 %	0,781	32,0 %
Communautés d'agglomération	0,360	0,094	26,1 %	0,066	18,3 %
Communautés de communes	0,316	0,076	24,1 %	0,053	16,8 %
Communes	2,492	0,383	15,4 %	0,268	10,8 %
Total	5,606	1,668	29,8 %	1,168	20,8 %

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFîP

Au sein de l'ensemble de collectivités et d'établissements publics examinés, l'effort de l'État bénéficie davantage au bloc collectivité de Corse qui draine 67 % des financements du PEI alors qu'il totalise 43 % des investissements réalisés entre 2003 et 2020.

**Tableau n° 10 : répartition par maître d'ouvrage de l'investissement
réalisé de 2003 à 2020 et du financement de l'État dans le cadre du PEI**

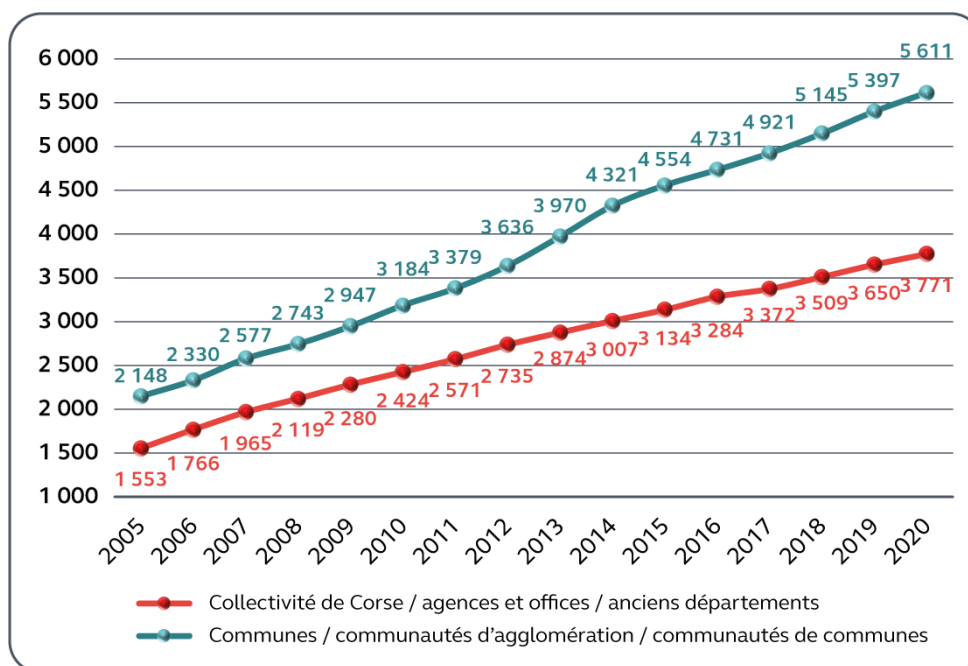
	Investissement 2003 / 2020 HT	% du total	Financement par l'État du PEI (70 % du coût d'opération)	% du total
Collectivité de Corse / agences et offices / anciens départements	2,438	43 %	0,781	67 %
Communautés d'agglomération	0,360	6 %	0,066	6 %
Communautés de communes	0,316	6 %	0,053	5 %
Communes	2,492	44 %	0,268	23 %
Total	5,606	100 %	1,168	100 %

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFîP

2. La valeur du patrimoine comptabilisé

Les investissements réalisés ont significativement majoré le patrimoine des collectivités et de leurs établissements publics qui est passé, en fin d'exercice comptable, de 3,701 Md€ en 2005 à 9,382 Md€ en 2020¹¹⁶. Pour le bloc collectivité de Corse, la croissance de la valeur des actifs immobilisés concernés a été de 140 % tandis que celle du bloc communal a atteint 160 %.

Graphique n° 11 : valeur de l'actif immobilisé par maître d'ouvrage de 2005 à 2020 pour les catégories d'immobilisation examinées (en M€)



Sources : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP

¹¹⁶ La période de référence pour l'analyse de l'évolution de la valeur de l'actif immobilisé en fin d'exercice, est celle allant de 2005 à 2020. Le choix du premier exercice résulte de l'absence de données comptables antérieures tandis que le choix du second découle de la prise en compte de la fin de programmation du PEI au 31 décembre 2020.

En 2020, le bloc communal représentait 60 % du total dont 50 % pour les communes¹¹⁷.

Le montant de ces actifs immobilisés est estimé à 8,108 Md€¹¹⁸ HT en 2020¹¹⁹. Le PEI, valorisé en coût d'opérations HT programmé pour le bloc communal et le bloc collectivité de Corse, en représente 20,6 % tandis que la contribution financière de l'État en constitue 14,4 %.

¹¹⁷ En 2005, l'actif immobilisé du bloc communal pour les catégories d'immobilisation examinées constituait 58 % du total, dont 54 % pour les communes.

¹¹⁸ Dont 4,907 Md€ pour le bloc communal (61 %) et 3,201 Md€ pour la collectivité de Corse et ses agences et offices (39 %).

¹¹⁹ Contre 3,202 Md€ en 2005.

**Annexe n° 6 : comparaison entre
les montants contractualisés en 2002
pour chaque sous-mesure du PEI
et ceux retenus fin 2022 pour le calcul
des subventions de l'État**

	Convention cadre	Coût retenu fin 2022	Écart	Écart en %
<i>Eau brute</i>	29,0	73,1	+ 44,1	+ 152 %
<i>Eau potable</i>	129,6	110,6	- 19,0	- 15 %
<i>Assainissement</i>	125,0	257,6	+ 132,6	+ 106 %
<i>Prévention des inondations</i>	-	26,2	+ 26,2	
<i>Traitement des déchets</i>	-	31,1	+ 31,1	
<i>Électrification rurale</i>	-	30,2	+ 30,2	
<i>Infrastructures de TIC</i>	22,9	52,2	+ 29,4	+ 128 %
Total Axe 1	306,4	581,0	274,6	+ 90 %
<i>Routes</i>	1 126,0	536,3	- 589,7	- 52 %
<i>Fer</i>	89,2	197,8	+ 108,7	+ 122 %
<i>Ports de commerce</i>	50,3	75,7	+ 25,4	+ 50 %
<i>Aéroports</i>	-	24,9	+ 24,9	
<i>Développement urbain</i>	76,2	98,8	+ 22,6	+ 30 %
<i>Outil foncier à vocation sociale</i>	-	33,5	+ 33,5	
<i>Agriculture et développement rural</i>	22,9	15,2	- 7,7	- 34 %
<i>Maîtrise du foncier</i>	-	12,8	+ 12,8	
Total Axe 2	1 364,6	995,0	- 369,6	- 27 %
<i>Enseignement supérieur</i>	30,5	48,6	+ 18,1	+ 60 %
<i>Enseignement secondaire</i>	33,5	53,3	+ 19,7	+ 59 %
<i>Formation professionnelle</i>	4,6	13,6	+ 9,1	+ 198 %
<i>Financement des TPE</i>	20,0	22,4	+ 2,4	+ 12 %
<i>Santé</i>	83,9	47,9	- 36,0	- 43 %
<i>Sport</i>	42,7	52,1	+ 9,4	+ 22 %
<i>Culture et patrimoine</i>	35,1	98,1	+ 63,0	+ 180 %
<i>Relations du travail</i>	3,1	1,6	- 1,4	- 46 %
Total Axe 3	253,3	337,7	+ 84,4	+ 33 %
<i>Axe 4-Assistance à maîtrise d'ouvrage</i>	35,8	0,5	- 35,3	- 99 %
Total PEI	1 960,1	1 914,2	- 45,9	- 2 %

Source : convention cadre du PEI et Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

Annexe n° 7 : détail du PEI par financeurs

Tableau n° 11 : répartition des subventions de l'État et de ses opérateurs (En M€)

	Subventions de l'État et de ses opérateurs	En % du total des subventions de l'État et de ses opérateurs	En % du PEI en coût d'opérations au 21/10/2022
<i>Ligne budgétaire unique et programme 162</i>	939,7	77,3 %	49,1 %
<i>Agence de l'eau</i>	95,6	7,9 %	5,0 %
<i>Onema</i>	79,0	6,5 %	4,1 %
<i>Crédits ministère de la santé</i>	23,3	1,9 %	1,2 %
<i>FNDS</i>	21,8	1,8 %	1,1 %
<i>Face</i>	18,9	1,6 %	1,0 %
<i>Anru</i>	14,3	1,2 %	0,7 %
<i>Ademe</i>	11,1	0,9 %	0,6 %
<i>Crédits Bop 135</i>	11,0	0,9 %	0,6 %
<i>Crédits ministère de la culture</i>	1,6	0,1 %	0,1 %
<i>FMESPP</i>	0,1	0,0 %	0,0 %
Total	1 216,4	100,0 %	63,6 %

Source : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

Tableau n° 12 : répartition de la contribution des cofinanceurs (Hors État et opérateurs) en M€

	Contribution des autres cofinanceurs	En % du total des autres cofinanceurs	En % du PEI en coût d'opérations au 21/10/2022
<i>Maitre d'ouvrage</i>	540,3	77,4 %	28,2 %
<i>CTC/CdC</i>	97,0	13,9 %	5,0 %
<i>Départements</i>	28,7	4,1 %	1,5 %
<i>Autres organismes publics</i>	18,6	2,7 %	1,0 %
<i>Fonds européens - Feder</i>	9,2	1,3 %	0,5 %
<i>Autres collectivités territoriales</i>	3,4	0,5 %	0,2 %
<i>Entités privées</i>	0,6	0,1 %	0,0 %
Total	697,8	100,0 %	36,4 %

Source : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

Tableau n° 13 : répartition du PEI par bénéficiaire (en M€)

	Coût d'opérations au 21/10/2022	En % du PEI en coût d'opérations	Subventions de l'État et de ses opérateurs	En % du PEI en montant de subventions de l'État et de ses opérateurs
<i>CTC/CdC</i>	898,2	47%	592,8	49 %
<i>Agences et offices de la CTC/CdC</i>	58,4	3%	22,7	2 %
<i>Départements</i>	158,0	8%	110,0	9 %
<i>Communautés d'agglomération</i>	93,9	5%	56,3	5 %
<i>Communautés de communes</i>	76,3	4%	44,5	4 %
<i>Syndicats intercommunaux</i>	125,1	7%	77,0	6 %
<i>Communes</i>	383,4	20%	232,7	19 %
<i>Chambres consulaires</i>	21,6	1%	12,5	1 %
<i>Centres hospitaliers</i>	42,7	2%	30,4	2 %
<i>Université</i>	20,1	1%	12,3	1 %
<i>Autres bénéficiaires</i>	36,6	2%	25,2	2 %
Total	1 914,2		1 216,4	

Source : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

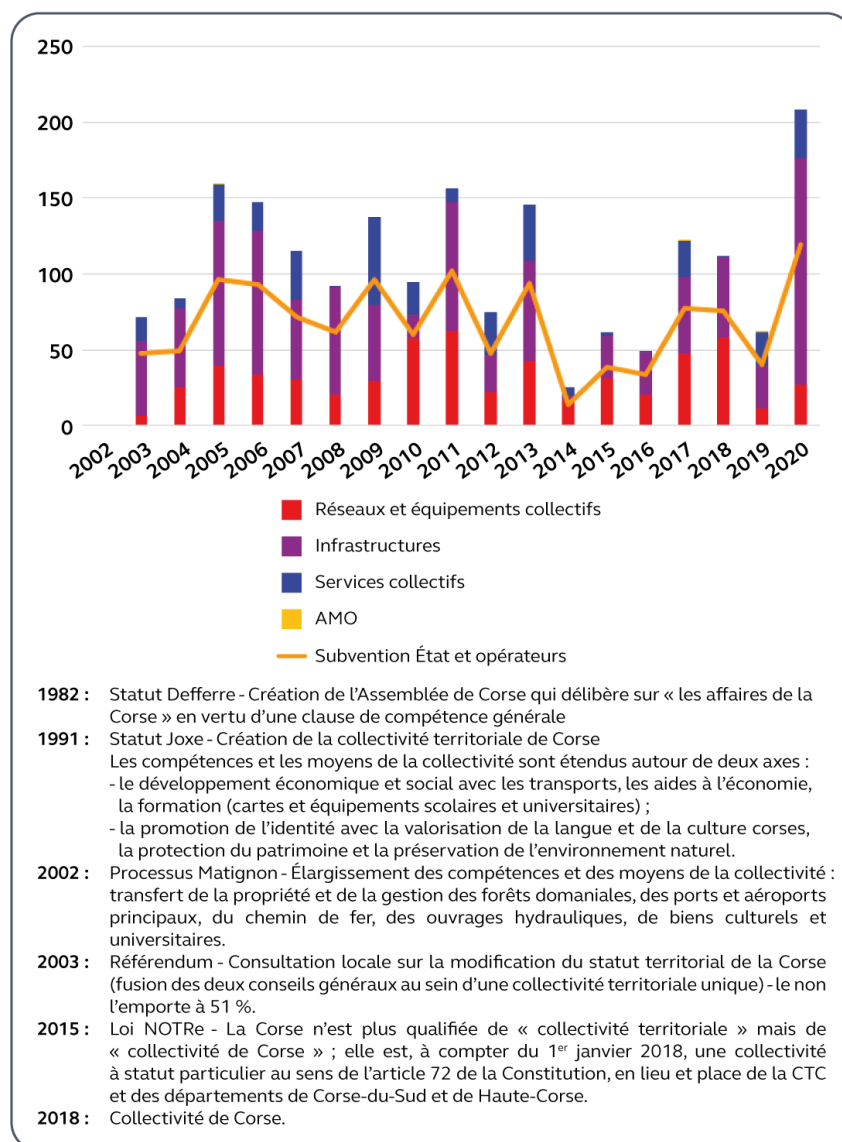
Annexe n° 8 : coût des opérations du PEI par convention, axe, mesure et sous mesure

En M€	Convention 2002 / 2006	Convention 2007 / 2013	Convention 2014 / 2016	Convention 2017 / 2020	Total	En % du PEI en coût d'opérations au 21/10/2022
Mesure 1.1 Eau et assainissement	82,1	232,5	68,2	84,6	467,5	24 %
Sous-mesure 1.1.1 Eau brute	6,2	36,8	2,0	28,0	73,1	4 %
Sous-mesure 1.1.2 Eau potable	33,6	42,9	15,2	18,9	110,6	6 %
Sous-mesure 1.1.3 Assainissement	34,3	142,6	51,0	29,6	257,6	13 %
Sous-mesure 1.1.4 Prévention des inondations	8,0	10,2	0,0	8,1	26,2	1 %
Mesure 1.2 Traitement des déchets	0,0	25,6	0,5	5,0	31,1	2 %
Mesure 1.3 Électrification rurale	0,0	5,5	0,0	24,6	30,2	2 %
Mesure 1.4 Infrastructures de TIC	22,2	0,0	0,0	30,0	52,2	3 %
Axe I Mettre à niveaux les réseaux et équipements collectifs de base	104,4	263,7	68,7	144,3	581,0	30 %
Mesure 2.1 Infrastructures de transport	261,1	324,9	32,1	216,7	834,7	44 %
Sous-mesure 2.1.1 Routes	156,2	233,2	13,4	133,5	536,3	28 %
Sous-mesure 2.1.2 Fer	98,4	63,4	0,0	36,1	197,8	10 %
Sous-mesure 2.1.3 Ports de commerce	6,5	22,8	8,4	38,0	75,7	4 %
Sous-mesure 2.1.4 Aéroports	0,0	5,5	10,3	9,2	24,9	1 %
Mesure 2.2 Développement urbain et logement social	24,6	32,0	22,2	53,6	132,3	7 %
Sous-mesure 2.2.1 Développement urbain	24,6	32,0	18,3	24,0	98,8	5 %
Sous-mesure 2.2.2 Outil foncier à vocation sociale	0,0	0,0	3,9	29,6	33,5	2 %

En M€	Convention 2002 / 2006	Convention 2007 / 2013	Convention 2014 / 2016	Convention 2017 / 2020	Total	En % du PEI en coût d'opérations au 21/10/2022
Mesure 2.3 Agriculture et développement rural	5,8	3,2	1,6	4,6	15,2	1 %
Mesure 2.4 Maîtrise du foncier	0,0	5,3	2,4	5,1	12,8	1 %
Axe II Renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire	291,5	365,4	58,3	279,9	995,0	52 %
Mesure 3.1 Enseignement	15,0	73,7	1,2	12,0	101,9	5 %
Sous-mesure 3.1.1 Enseignement supérieur	3,3	34,9	1,2	9,3	48,6	3 %
Sous-mesure 3.1.2 Enseignement secondaire	11,8	38,8	0,0	2,7	53,3	3 %
Mesure 3.2 Formation professionnelle et financement des TPE	9,6	4,0	0,0	22,4	36,1	2 %
Sous-mesure 3.2.1 Formation professionnelle	9,6	4,0	0,0	0,0	13,6	1 %
Sous-mesure 3.2.2 Financement des TPE	0,0	0,0	0,0	22,4	22,4	1 %
Mesure 3.3 Santé	11,4	33,3	0,9	2,3	47,9	3 %
Mesure 3.4 Sport, culture, patrimoine	27,7	74,3	6,4	41,7	150,2	8 %
Sous-mesure 3.4.1 Sport	6,2	29,9	5,3	10,7	52,1	3 %
Sous-mesure 3.4.2 Culture et patrimoine	21,5	44,4	1,1	31,0	98,1	5 %
Mesure 3.5 Relations du travail	1,6	0,0	0,0	0,0	1,6	0 %
Axe III Résorber le déficit en services collectifs	65,3	185,3	8,5	78,5	337,7	18 %
Axe IV Assistance à maîtrise d'ouvrage	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0 %
Total PEI	461,2	814,4	135,5	503,2	1 914,2	100 %

Source : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

**Annexe n° 9 : répartition du coût
des opérations et des subventions de l'État
et de ses opérateurs par année et par axe
(en M€) - chronologie des évolutions
institutionnelles**



Sources : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

**Annexe n° 10 : montant des subventions
de l'État et de ses opérateurs par convention,
axe et mesure**

(en M€)	Convention 2002 / 2006	Convention 2007 / 2013	Convention 2014 / 2016	Convention 2017 / 2020	Total	En % du PEI en montant de subvention de l'État et de ses opérateurs
Mesure 1.1 Eau et assainissement	42,1	143,2	45,5	55,1	286,0	24 %
Mesure 1.2 Traitement des déchets	0,0	16,5	0,2	2,9	19,7	2 %
Mesure 1.3 Remise à niveau des réseaux d'électrification rurale	0,0	3,5	0,0	15,4	18,9	2 %
Mesure 1.4 NTIC	15,7	0,0	0,0	21,0	36,7	3 %
Axe I Mettre à niveaux les réseaux et équipements collectifs de base	57,8	163,3	45,7	94,4	361,2	30 %
Mesure 2.1 Infrastructures de transport	175,1	221,9	18,7	142,2	558,0	46 %
Mesure 2.2 Développement urbain et logement social	15,3	21,7	15,9	27,4	80,2	7 %
Mesure 2.3 Agriculture et développement rural	4,3	2,3	1,2	2,0	9,8	1 %
Mesure 2.4 Maîtrise du foncier	0,0	5,3	2,4	5,1	12,8	1 %
Axe II Renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire	194,7	251,2	38,2	176,7	660,8	54 %
Mesure 3.1 Enseignement	9,3	49,2	0,8	6,7	65,9	5 %
Mesure 3.2 Formation professionnelle et financement des TPE	3,4	2,4	0,0	11,2	17,0	1 %
Mesure 3.3 Santé	7,3	23,3	0,2	1,7	32,4	3 %
Mesure 3.4 Sport, culture, patrimoine	12,1	43,5	1,4	20,7	77,6	6 %
Mesure 3.5 Relations du travail	1,2	0,0	0,0	0,0	1,2	0 %
Axe III Résorber le déficit en services collectifs	33,2	118,3	2,4	40,3	194,1	16 %
Mesure 4.1 Assistance à maîtrise d'ouvrage	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0 %
Axe IV Assistance à maîtrise d'ouvrage	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0%
Total PEI	285,7	532,7	86,3	311,7	1 216,4	100 %

Source : conventions d'application du PEI

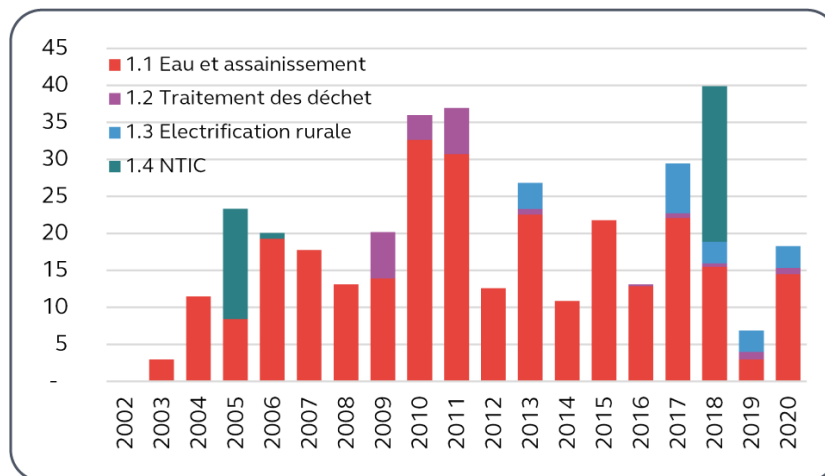
**Annexe n° 11 : coût des opérations
au 21/10/2022 et des subventions de l'État
et de ses opérateurs, par axe et par année**

	Axe 1 (réseaux)		Axe 2 (infrastructures)		Axe 3 (services collectifs)		Axe 4 (AMO)		Total	
	Coût d'opérations au 21/10/2022	Subventions de l'État et de ses opérateurs	Coût d'opérations au 21/10/2022	Subventions de l'État et de ses opérateurs	Coût d'opérations au 21/10/2022	Subventions de l'État et de ses opérateurs	Coût d'opérations au 21/10/2022	Subventions de l'État et de ses opérateurs	Coût d'opérations au 21/10/2022	Subventions de l'État et de ses opérateurs
2002	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	5,9	3,0	49,6	34,9	15,8	9,5	-	-	71,4	47,3
2004	25,3	11,5	52,2	32,9	6,7	4,9	-	-	84,2	49,2
2005	39,4	23,3	95,4	62,7	23,6	10,0	0,0	0,0	158,5	96,0
2006	33,7	20,0	94,2	64,3	19,2	8,8	-	-	147,1	93,1
2007	29,9	17,7	53,2	37,2	32,1	16,5	-	-	115,2	71,5
2008	20,1	13,1	70,9	47,8	0,4	0,3	-	-	91,4	61,2
2009	29,7	20,1	49,6	35,5	57,9	40,5	-	-	137,2	96,2
2010	57,0	36,0	16,3	9,5	21,1	14,5	-	-	94,5	60,0
2011	62,4	36,9	84,5	59,5	9,4	5,9	-	-	156,3	102,3
2012	21,8	12,6	25,3	16,1	27,5	19,3	-	-	74,7	47,9
2013	42,8	26,8	65,6	45,6	36,9	21,3	-	-	145,2	93,7
2014	17,0	10,9	2,8	2,3	5,3	0,7	-	-	25,1	13,8
2015	31,3	21,8	27,6	15,7	2,8	1,5	-	-	61,7	38,9
2016	20,4	13,1	27,8	20,2	0,5	0,3	-	-	48,7	33,6
2017	47,6	29,4	50,3	35,2	23,5	12,5	0,0	0,0	121,4	77,2
2018	58,4	39,9	52,5	35,1	0,7	0,5	-	-	111,7	75,4
2019	11,2	6,9	27,9	19,7	22,1	13,3	0,4	0,3	61,6	40,1
2020	27,1	18,3	149,2	86,8	32,2	14,0	-	-	208,5	119,0
Total	581,0	361,2	995,0	660,8	337,7	194,1	0,5	0,3	1 914,2	1 216,4

Source : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

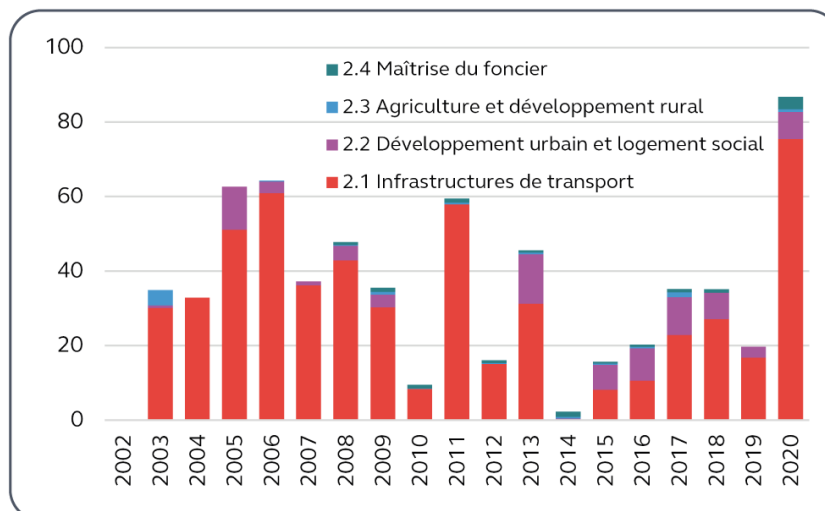
Annexe n° 12 : répartition annuelle des subventions versées par axe

Graphique n° 12 : répartition annuelle des subventions versées pour l'axe 1 « réseaux et équipements collectifs »



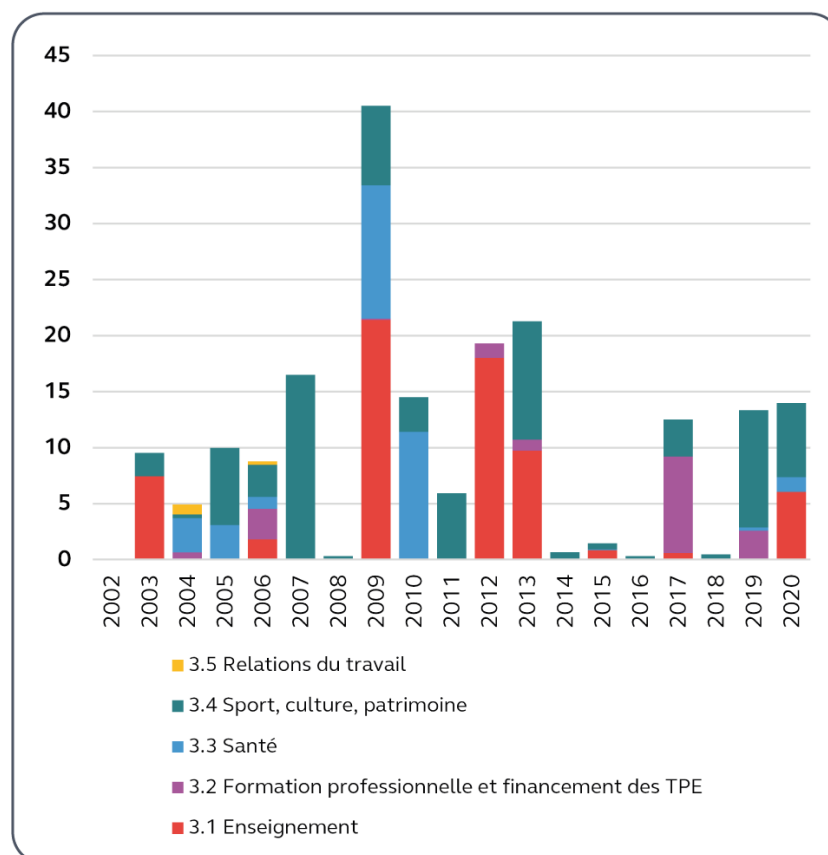
Sources : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

Graphique n° 13 : répartition annuelle des subventions versées pour l'axe 2 « infrastructures »



Sources : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

Graphique n° 14 : répartition annuelle des subventions versées pour l'axe 3 « services collectifs »



Sources : Cour des comptes à partir des données retraitées du Sgac

Annexe n° 13 : répartition du PEI par arrondissement

**Tableau n° 14 : coût d'opérations au 21/10/2022
par arrondissement (en €)**

	Coût d'opérations au 21/10/2022	En % du PEI en coût d'opérations
<i>Arrondissement de Bastia</i>	601 896 776	31 %
<i>Arrondissement de Corte</i>	161 106 647	8 %
<i>Arrondissement de Calvi</i>	122 746 640	6 %
<i>Total département de la Haute-Corse</i>	885 750 062	45 %
<i>Arrondissement d'Ajaccio</i>	462 700 308	24 %
<i>Arrondissement de Sartène</i>	210 855 266	11 %
<i>Total département de la Corse-du-Sud</i>	673 555 574	35 %
<i>Opérations à dimension régionale</i>	354 898 406	19 %
<i>Total général</i>	1 914 204 042	100 %

Sources : Cour des comptes d'après les données retraitées du Sgac

**Tableau n° 15 : subventions de l'État et de ses opérateurs
par arrondissement (en €)**

	Subventions	En % du PEI en montant de subventions de l'État et de ses opérateurs
<i>Arrondissement de Bastia</i>	377 271 057	31 %
<i>Arrondissement de Corte</i>	102 814 663	8 %
<i>Arrondissement de Calvi</i>	73 079 113	6 %
Total département de la Haute-Corse	553 164 833	45 %
<i>Arrondissement d'Ajaccio</i>	303 019 676	25 %
<i>Arrondissement de Sartène</i>	135 480 636	11 %
Total département de la Corse-du-Sud	438 500 312	36 %
Opérations à dimension régionale	224 769 784	18 %
Total général	1 216 434 929	100 %

Source : Cour des comptes d'après les données retraitées du Sgac

Annexe n° 14 : méthodologie développée pour l'analyse des impacts

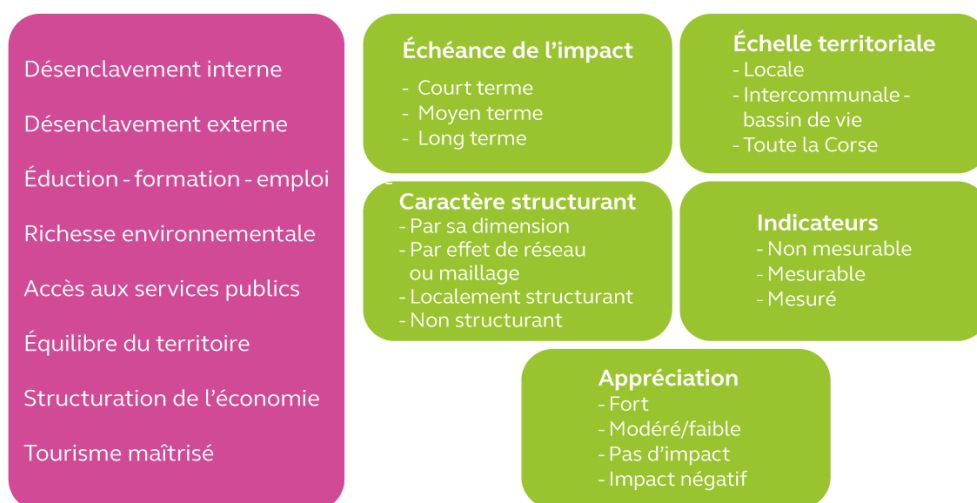
Les impacts socio-économiques du PEI sur la Corse, s'ils sont difficiles à mesurer globalement, ont été appréhendés selon une méthode cherchant :

- dans un premier temps à définir le champ des impacts recherchés : une nomenclature des impacts a été construite, partagée et validée par le comité d'accompagnement de l'évaluation.

Ces impacts recherchés sont issus des enjeux mis en avant de manière continue dans les différents documents programmatiques pour la Corse : Plan de développement pour la Corse, Docup, Padduc : Désenclavement interne, Désenclavement externe, Éducation-formation-emploi, Richesse environnementale, Accès aux services publics, Équilibre du territoire, Structuration de l'économie, Tourisme maîtrisé, Lien social – cohésion sociale.

- puis à identifier, pour chaque mesure ou sous-mesure du PEI, des hypothèses de logiques d'action et des schémas causaux par lesquels la mesure a pu produire de tels impacts.
- enfin, à vérifier la justesse de ces hypothèses, d'une part, en les soumettant aux acteurs/usagers, et, d'autre part, là où c'est possible, en recherchant des indicateurs ou des données permettant de les corroborer.

Schéma n° 2 : maquette d'analyse des impacts



Source : Cour des comptes

Tableau n° 16 : champ des impacts identifiés du PEI

Impact	Champ de l'impact
Désenclavement externe	Objectif exprimé directement dans la loi de 2002 par l'expression « surmonter les handicaps liés à l'insularité ». Se traduit principalement par les liaisons maritimes et aériennes avec le continent, mais également avec les autres pays européens et méditerranéens. Au sens élargi, exprime également un objectif de plus grande ouverture de la Corse, de son économie, de sa culture, sur le reste du Monde
Désenclavement interne	Exprimé par les termes « surmonter les handicaps liés au relief » Ambition d'un rattrapage important, basée sur le constat d'un réseau très insuffisant à la fin des années 1990. Il s'agit principalement des travaux routiers et ferroviaires. Lié à d'autres impacts, tels que l'accès aux services publics, l'équilibre du territoire, le développement économique, le développement touristique...
Éducation-formation-emploi (non exploité)	Les différents diagnostics posés sur le territoire pointent un taux de sorties prématurées du système éducatif élevé et un niveau de qualification des actifs faible (en 2018, 34 % de la population corse âgée de 30 à 34 ans avait un diplôme de l'enseignement supérieur, contre 45,1 % en moyenne nationale). La mesure 1-2 du PEI concerne directement l'éducation, la formation et l'enseignement supérieur. Les mesures en faveur de l'éducation et de la formation peuvent avoir dans le long terme un impact fort sur le développement économique.
Richesse environnementale	La qualité et la richesse environnementale de la Corse constituent un des principaux atouts de l'île, identifié de longue date, dont la protection constitue un enjeu primordial. Le DOCUP en faisait un fort facteur d'attractivité à préserver, le Padduc le compte parmi les cinq défis à relever. Le PEI le traite directement principalement au travers des mesures eau et assainissement. Les différents investissements du PEI peuvent cependant présenter un impact environnemental, positif ou négatif. La richesse environnementale interagit avec d'autres catégories d'impact : économique, touristique, équilibre du territoire, etc.

Impact	Champ de l'impact
Accès aux services publics	L'amélioration de l'accès aux services publics peut se traduire par une nouvelle offre de services, comme par les moyens d'y accéder. Il peut concerner l'ensemble des services publics et collectifs, et concerne de nombreuses mesures du PEI: transports, eau et assainissement, sport, culture, santé, éducation, etc. Des indicateurs sur l'évolution de l'offre de services publics seront recherchés.
Équilibre du territoire	Renforcer l'équilibre entre les territoires La Corse est fragmentée en microrégions avec un développement et des niveaux d'équipement contrastés, en particulier entre le littoral, plus urbain, plus attractif, et un centre montagneux très rural. Ce contraste est accentué par la question de la saisonnalité. Le Docup, le Padduc, et le plan de développement pour la Corse soulignent un besoin de rééquilibrage territorial et de prise en compte des évolutions socio-démographiques de l'île.
Structuration de l'économie	Accompagner un développement économique structuré. Au lancement du PEI, la Corse est la région métropolitaine avec le PIB par habitant le plus faible. L'île dispose d'un marché intérieur restreint et assez fragmenté, avec des filières relativement peu structurées. Le PDC est structuré autour du développement économique. Le « renforcement du tissu économique, en aidant à l'assainissement des structures financières et à l'acquisition des compétences nouvelles pour asseoir les projets de développement sur des bases saines » est une des orientations stratégiques du Docup. Le défi du « rééquilibrage économique » est l'un des cinq défis identifiés par le Padduc.
Tourisme maîtrisé	Contribuer au développement d'un tourisme équilibré et vertueux Le secteur du tourisme représente une part essentielle de l'économie Corse et une source de développement importante. S'il repose sur un territoire et une richesse environnementale préservés, son développement pose la question de sa soutenabilité. L'axe 3 de la convention cadre consiste en la « mise en valeur de l'espace régional » Le Docup note « un potentiel touristique fort et diversifié » Le 5e objectif stratégique du Padduc vise à « établir un tourisme durable, fondé sur l'identité, largement réparti sur l'année et les territoires »

Impact	Champ de l'impact
<i>Lien social, cohésion sociale (non exploité)</i>	Renforcer la cohésion sociale par le développement d'espaces d'activités et de partage en intégrant la spécificité corse Le lien social, identifié dans le Docup comme atout de l'île, est aussi un enjeu pour le développement du territoire. Il se retrouve notamment à travers les axes « sport, culture et patrimoine », « relations du travail » de la convention cadre. Le plan de développement pour la Corse relève une « fonction sociale du modèle de développement ». L'un des 10 points forts des orientations stratégiques du Docup est d'« affirmer le rôle de lien social de la Culture et du Sport et à ce titre, pratiquer une politique déterminée en faveur des équipements culturels et sportifs qui font gravement défaut en Corse ». Le premier volet du Padduc « faire société » vise notamment à renforcer la cohésion sociale.
<i>Les impacts non retenus</i>	L'enjeu social (pauvreté, inégalités), fortement affirmé dans les documents stratégiques (en particulier le Padduc), mais qui ne semble être l'objet des actions du PEI que de manière très indirecte. La question de l'aménagement du territoire, qui est partiellement exprimé par les enjeux de transport, équilibre de territoire, développement économique. Il constitue cependant l'axe 3 du PEI, portant sur l'agriculture et sur l'aménagement urbain.

Source : Cour des comptes

N.B. : Les impacts du PEI recherchés s'appuient sur les objectifs exprimés dans les différents documents stratégiques pour la Corse (PDC Corse révisé en 2003 et le Docup 2000-2006, qui étaient en vigueur au moment de la genèse ou du démarrage du PEI, et le Padduc)

Annexe n° 15 : tableau des indicateurs du PEI (source Sgac)

AXE	MESURE	SOUS MESURE	Libellé	Détail du calcul de l'indicateur	Source de données	Situation de départ en 2002	Cible 2022 fin Pei
1. METTRE A NIVEAU LES RESEAUX ET EQUIPEMENTS COLLECTIFS DE BASE	1.1. EAU & ASSAINISSEMENT	1.1.2. Eau potable	Taux de captages protégés	Nombre de captages avec arrêté DUP / nombre total de captages	ARS	8,30%	80%
			Taux d'unités de distribution délivrant une eau présentant de manière récurrente des dépassements des limites de qualité	Nombre d'unités de distribution délivrant une eau présentant de manière récurrente des dépassements des limites de qualité / nombre total d'unités de distribution	ARS		32%
			Taux de population desservie par une eau présentant de manière récurrente des dépassements des limites de qualité	Population desservie par une eau présentant de manière récurrente des dépassements des limites de qualité / population totale	ARS	17,60%	8%
		1.1.3. Assainissement des eaux usées	Pourcentage de stations d'épuration mises aux normes ERU	capacité de traitement nominale cumulée des stations d'épuration conformes en équipement (en équivalent-habitants) / capacité nominale cumulée des STEP en service (en équivalent-habitants)	DREAL	45,34% (en 2011)	100%
		1.1.4. Protection contre les inondations	Taux de population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné	Population concernée par les projets PEI mis en service / population totale située en zone potentiellement inondable (63309 personnes, données EAIP du PGRI 2013, soit 20% de la population totale corse)	DREAL	0%	25%
	1.2. TRAITEMENT DES DECHETS		Taux de déchets ménagers traités aux normes	Quantité totale de déchets (ordures ménagères résiduelles en tonnes) traités en Corse aux normes / quantité totale de déchets OMR produits en Corse (en tonnes) (production : base 450 kg/hab/an)	DREAL	44,44%	100%
			Capacité de stockage des déchets en Corse	capacité de stockage des déchets non dangereux (OM et DIB) en Corse (en tonnes)	DREAL		190 000 t
			Part relative de déchets triés et valorisés	Quantité de déchets triés ou valorisés / quantité de déchets produits (DMA déchets ménagers et assimilés)	ADEME	inconnu	60%
	1.3. ELECTRIFICATION RURALE		renforcement des réseaux d'électrification (aide PEI)	nombre de km renforcés grâce au PEI / nombre de kilomètres à renforcer (sur la base d'un coût estimé par EDF de 101 k€/km)	SGAC	0% (0km)	68 % (297 km)
	1.4. NTIC		Desserte haut débit	Taux de couverture Haut Débit exprimé en % de lignes éligibles en Haut débit (Débit supérieur à 512ko/s)	SGAC	30%	99,6%
			Desserte très haut débit	Taux de couverture Très Haut Débit exprimé en % de lignes éligibles en Très Haut débit	SGAC	0%	60%
AXE	MESURE	SOUS MESURE	Libellé	Détail du calcul de l'indicateur	Source de données	Situation de départ en 2002	Cible 2022 fin Pei
2. RENFORCER LES INF. DE MISE EN VALEUR DU TERRITOIRE INSULAIRE	2.1. INFRASTRUCTURE DE TRANSPORTS	2.1.1. Réseau routier	Taux d'amélioration des axes routiers structurants	Sur la base du schéma directeur des routes territoriales (axes 1 et 2), linéaire de routes ayant fait l'objet de travaux : nombre de km améliorés / nombre de km d'axes	CTC	0	10%
			Gains cumulés sur les temps de trajet	Heures x TMA x véhicules	CTC	0	4h30
			Evolution de l'accidentologie	Nombre d'accidentés (nombre de tués)	DREAL	60 (4)	12 (0)
		2.1.2. Réseau ferré	Intensité de l'offre ferroviaire Interurbain	Nombre de km parcourus par les trains commerciaux sur un an dans toute la Corse	DREAL	802 005	930 000
			Utilisation du réseau périurbain	Nombre de km parcourus par les voyageurs périurbains sur un an.	DREAL	5 594 259	8 500 000
			Utilisation du réseau interurbain	Nombre de km parcourus par les voyageurs interurbains sur un an.	DREAL	22 582 520	32 400 000
		2.1.3. Ports de commerce	Augmentation du trafic maritime Passagers	Passagers commerciaux (Entrées + Sorties)	DREAL	3,741 M	5,5 M
			Augmentation du fret maritime	mètres linéaires transportés (entrée + sortie) par an	DREAL	1 453 016	2 675 000
			Mise aux normes des infrastructures portuaires	Nombre d'infrastructures (quais, digues) ayant bénéficié d'une réfection / nombre total d'infrastructures (30 recensées)	DREAL	0%	36,70%
		2.1.4. Aéroports	Augmentation du trafic aérien	Passagers commerciaux (Entrées + Sorties)	DREAL	2,456 M	3,5 M
			Taux de chaussées aéronautiques remises dans leur état nominal	Nombre de sections de pistes ayant bénéficié de remise à niveau / nombre de sections de piste devant être remises à niveau = part des 16 sections de pistes (sur l'ensemble des 40 sections des 4 aéroports de Corse, objet de l'audit) qui auront bénéficié de remise à niveau. L'indice de service départ correspond à une qualité de revêtement classé de mauvais à assez bon pour les 16 pistes retenues.	DREAL	0	14 (100%)
		2.2 DVT URBAIN & LOGEMENT SOCIAL	Taux d'engagement des opérations ANRU	montant financier engagé / assiette éligible du programme	DREAL	0%	100%
			Taux de réalisation des opérations ANRU	paiement effectué / subvention totale	DREAL	0%	100%
	2.3. AGRICULTURE & DVT RURAL		Tonnage annuel abattu dans les abattoirs de Corse aux normes	Pesée « fiscale », t de carcasse	DRAAF	1 040	3 000
	2.4. MAÎTRISE DU FONCIER	GIRTEC	Nombre de parcelles non titrées rattachées à des propriétaires physiques réputés décédés	A partir des données DGFiP (MAJCC) Propriétaires nés avant 1910	GIRTEC	351 023	200 000

AXE	MESURE	SOUS MESURE	Libellé	Détail du calcul de l'indicateur	Source de données	Situation de départ en 2002	Cible 2022 (fin Pei)
3. RESORBER LE DÉFICIT EN SERVICES COLLECTIFS	3.1. EDUCATION ET FORMATION	3.1.2 Enseignement supérieur	Bâtiments publics construits	Superficie de l'espace public nouvellement créé en m²	Rectorat	33392	60000
		3.1.1 Enseignement secondaire	Taux d'occupation moyen des collèges publics	Nombre d'inscrits / capacité d'accueil des collèges publics	Rectorat	79,40%	85,00%
	3.4. SPORT, CULTURE ET PATRIMOINE	3.4.1 Sports	Taux d'équipement en salles de pratique collective	Nombre de salles de pratique collective pour 10 000 habitants (données RES)	DRJSCS	5,1	9 (= moyenne nationale)
			Taux d'équipement en salles multisports	Nombre de salles multisports pour 10 000 habitants (données RES)	DRJSCS	1,2	3,1 (= moyenne nationale)
			Taux d'équipement en bassins aquatiques	Nombre de bassins aquatiques pour 10 000 habitants (données RES)	DRJSCS	0,2	0,5 (= moyenne nationale)
			Nombre d'équipements structurants rénovés ou créés	-	DRJSCS	0	11
		3.4.2 Culture et patrimoine	Fréquentation des musées	Nombre de visiteurs des principaux musées structurants ayant fait l'objet de travaux aidés par le PEI (les 2 musées de France à Ajaccio et Bastia et le FRAC à Corte)	DRAC	51 015	95 000
			Fréquentation des salles de spectacle	Nombre de spectateurs dans les salles	DRAC	32 380	50 000
	3.3. SANTE		Taux de mise en sécurité des centres hospitaliers d'Ajaccio et de Bastia	paiement effectué / subvention totale	ARS	0%	100%
			Part de la population vivant dans un bassin de vie dont la densité médicale de médecins généralistes est inférieure de 30% à la moyenne nationale	Population de la région vivant dans les bassins de vie (INSEE) où la densité de médecins généralistes est inférieure de 30% à la moyenne nationale / population totale régionale	ARS	-	en attente précisions
			Part de la population habitant en zone rurale desservie par une Maison de Santé	Population habitant une zone de recours en milieu rural disposant d'une Maison de santé / population totale habitant en milieu rural	ARS	-	en attente précisions
			Taux d'activité des médecins généralistes travaillant en Maison de santé en zone rurale	Nombre d'actes de santé (C+V) produits par les médecins travaillant en Maison de santé / nombre total d'actes de santé (C+V) en zone rurale	ARS	-	en attente précisions

			Source de données	Situation de départ en 2002
Indicateurs économiques de contexte	Corse	PIB/hab (SPA)	INSEE	17 700 €
		Taux d'emploi des 20-64 ans	INSEE	47,6%
		Part des ménages imposés	INSEE	47,6%

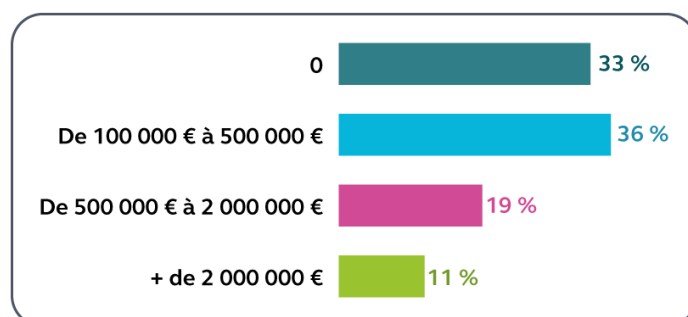
France	PIB/hab (SPA)	INSEE	24 900 €
	Taux d'emploi des 20-64 ans	INSEE	68,7%
	Part des ménages imposés	INSEE	60,4%

Annexe n° 16 : sondage réalisé auprès des entreprises en Corse du 18/10 au 11/11/2022¹²⁰

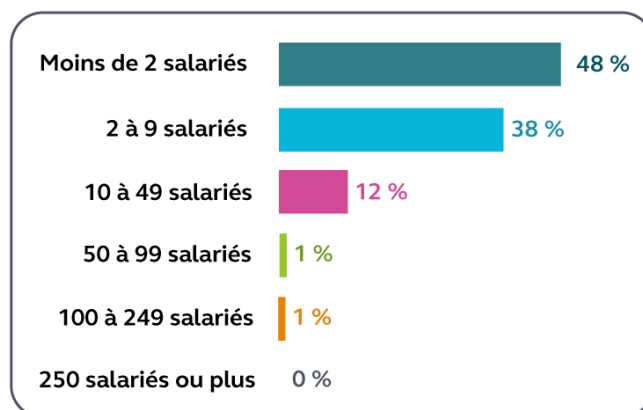
Les entreprises sondées : 799 Réponses effectives

- Caractéristiques des entreprises répondantes

Chiffre d'affaires de votre entreprise

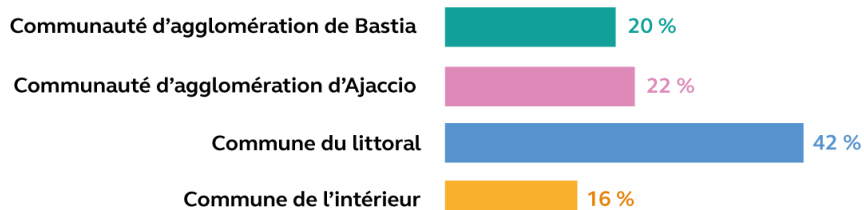


Salariés en équivalent temps plein (ETP)

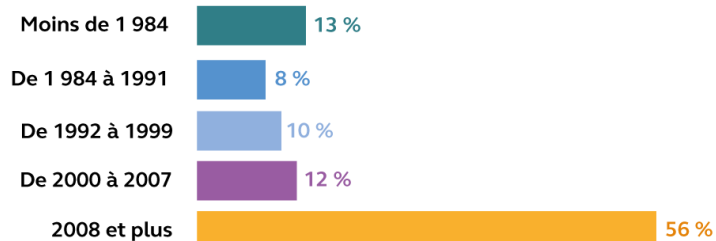


¹²⁰ Sondage réalisé par la Cour en partenariat avec la CCI de Corse du 18/10 au 11/11/2022.

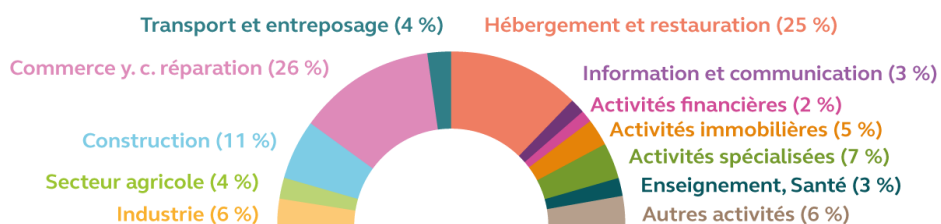
Localisation de l'entreprise



Date de création de l'entreprise en Corse



Secteur d'activité



- L'utilité des investissements du PEI pour l'activité des entreprises

Les travaux routiers financés par le PEI

Les travaux routiers ont amélioré les déplacements sur l'île



Les travaux routiers ont facilité les transports par la route



Les travaux routiers ont facilité le trajet domicile-travail des salariés



Les travaux routiers ont facilité le développement de nouvelles zones économiques



- L'utilité des investissements du PEI pour l'activité des entreprises

Les travaux sur les ports et les aéroports ont facilité des liaisons avec le continent



Les travaux sur les ports et les aéroports ont facilité le trafic de fret avec le continent



Les travaux réalisés en matière d'eau et d'assainissement ont été utiles à mon entreprise



- Utilité de l'extension du réseau très haut débit

L'extension du réseau très haut débit a été utile à mon entreprise



L'extension du réseau très haut débit a permis l'implantation ou le développement d'entreprises

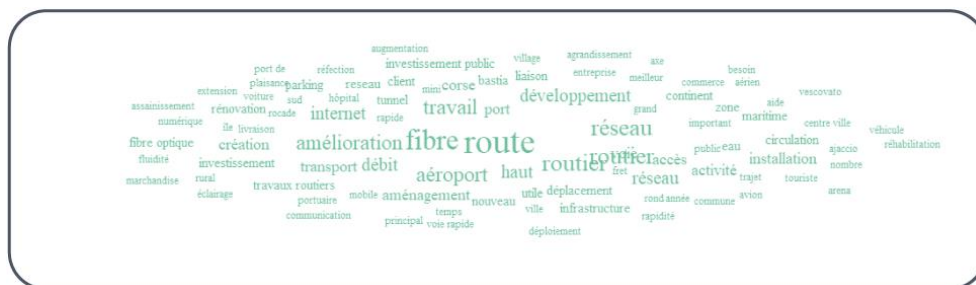


- Utilité de l'éducation et la formation professionnelle

Les investissements dans l'éducation et la formation ont contribué à former des personnels plus qualifiés



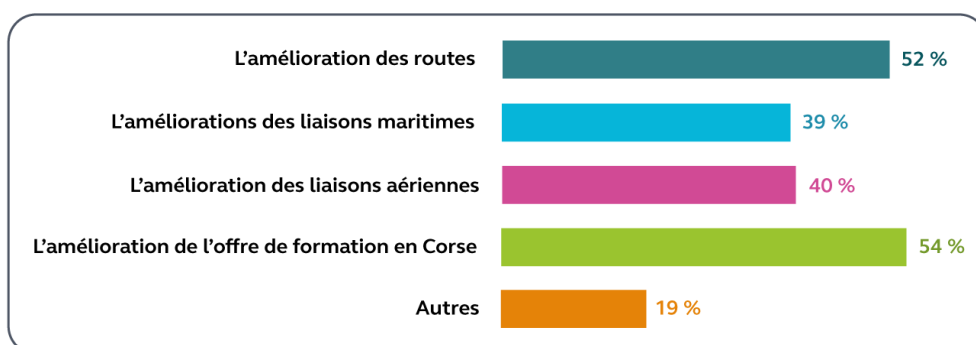
Les investissements publics des vingt dernières années les plus utiles à votre activité



Quels sont les principaux atouts de la Corse pour votre entreprise ? Depuis vingt ans, se sont-ils améliorés ou dégradés ?



Quelles améliorations des services publics seraient utiles à votre entreprise?



Autres améliorations des services publics qui seraient utiles à votre entreprise ?

