

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

AGENCE D'AMENAGEMENT DURABLE, D'URBANISME ET D'ENERGIE DE LA CORSE

(Département de la Corse-du-Sud)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 15 novembre 2023

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATION	5
INTRODUCTION.....	6
1 LES ENJEUX DE L'AMENAGEMENT DU LITTORAL EN CORSE.....	7
1.1 Un espace littoral naturel préservé, soumis à de fortes pressions	7
1.2 Un cadre réglementaire spécifique en matière d'urbanisme	9
1.3 Un déficit de structuration en matière d'aménagement en Corse	11
2 LES MISSIONS ET MOYENS DE L'AGENCE EN MATIERE D'AMENAGEMENT	14
2.1 Des missions statutaires inchangées mais de nouvelles orientations stratégiques	14
2.1.1 Les statuts qui posent les principales missions de l'agence, à la fois outil de planification et d'aménagement	15
2.1.2 La feuille de route de l'agence pour 2018-2021	17
2.1.3 Un contrat d'objectifs et de performance triennal qui tarde à venir.....	18
2.2 Le budget de l'agence.....	20
2.2.1 Un poids toujours important de la subvention d'exploitation de la collectivité de Corse malgré des recettes commerciales en hausse.....	22
2.2.2 Une comptabilité analytique déployée en 2023	24
2.3 L'organisation de l'organe de direction et des services de l'agence	27
2.3.1 Le conseil d'administration	27
2.3.2 Les moyens affectés aux différentes missions en matière d'aménagement	28
2.4 La commande publique	30
3 LES CONTRIBUTIONS DE L'AGENCE DANS LA STRATEGIE REGIONALE D'AMENAGEMENT	31
3.1 Des retards dans les missions statutaires de suivi et d'évaluation du PADDUC.....	31
3.1.1 Des rapports de suivi non produits à fréquence régulière et s'appuyant sur des données partielles et parfois non actualisées	31
3.1.2 Une analyse globale des résultats du PADDUC très attendue	32
3.2 La gestion des contentieux liés au PADDUC et au rétablissement de la carte des espaces agricoles	35
3.3 Jusqu'en 2023, une part d'activité importante dédiée aux avis formulés pour le compte de la CdC	36

4 L'EFFICACITE DES ACTIONS MENEES POUR ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES EN MATIERE D'AMENAGEMENT	38
4.1 La réorientation de l'offre de services à destination des collectivités.....	38
4.2 Des résultats et des actions qui tardent à se concrétiser	39
4.2.1 Au titre des prestations proposées par l'agence telles que résultant de la délibération de l'Assemblée de Corse du 25 avril 2019	39
4.2.2 L'absence d'opérations de projets urbains d'ensemble et d'aménagement intégré, et un faible nombre d'opérations d'aménagement opérationnel	42
4.2.2.1 L'action de l'agence sur les secteurs d'enjeux régionaux, conditionnée à la décision de la CdC et à celles des collectivités exerçant la maîtrise d'ouvrage.....	42
4.2.2.2 Les missions d'AMO opérationnelle.....	43
4.3 Des actions qui restent à mener pour faire de l'AUE un vrai aménageur	44
4.3.1 Faire connaître : achever la démarche de l'approche par l'offre vis-à-vis des collectivités	44
4.3.2 Clarifier le positionnement de l'AUE vis-à-vis de la CdC.....	45
4.3.3 Développer un urbanisme de projet : la nécessité de renforcer le partenariat avec l'office foncier de Corse	46
4.3.4 Envisager l'instruction et le versement des subventions par l'AUE en matière d'aménagement.....	46
ANNEXES.....	48
Annexe n° 1. Synthèse des décisions et arrêtés des juridictions administratives relatifs du PADDUC	49
Annexe n° 2. Composition du Conseil de l'Aménagement et de l'urbanisme de Corse.....	50
Annexe n° 3. Commande publique	52

SYNTHÈSE

La Corse compte plus de 1 000 kms de littoral soumis à une forte pression anthropique. Sa façade maritime accueille 80% de la population et l'essentiel des activités de l'île. Elle constitue également un patrimoine naturel remarquable bénéficiant d'une protection renforcée. L'aménagement du littoral est donc une question cruciale. La Corse bénéficie d'ailleurs d'un régime particulier en droit de l'urbanisme, dans la mesure où les dispositions de la loi littoral peuvent être précisées et complétées par le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC), adopté par la collectivité de Corse en 2015.

Il revient à l'agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE), créée en 2011, et conformément à ses statuts, d'une part, d'apporter l'ingénierie nécessaire à la mise en cohérence des projets d'aménagement et de développement durable des territoires en contribuant notamment à la mise en œuvre et à l'évaluation du PADDUC et à l'accompagnement en ingénierie des collectivités dans le développement de leurs outils de planification et d'autre part, au déploiement d'opérations d'aménagement au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme.

Pour son fonctionnement, l'agence reçoit ses directives d'un conseil d'administration, composé essentiellement de représentants de la collectivité de Corse (CdC) et de ses satellites, et peu ouvert aux autres institutions. Les services représentent un peu plus de 45 agents en équivalent temps plein en 2022 et sont répartis de manière équitable entre deux directions déléguées, l'une à l'énergie et l'autre à l'aménagement du territoire. De nouveaux recrutements sont intervenus récemment pour les besoins liés à la mise en œuvre d'une convention avec EDF. Le budget de fonctionnement de l'agence est essentiellement alimenté par une subvention d'exploitation versée par la CdC, même si la chambre observe une augmentation des recettes commerciales ces dernières années, et tout particulièrement sur les prévisions du budget 2023.

Les contributions de l'agence dans la stratégie régionale d'aménagement n'ont pas permis de répondre aux obligations réglementaires de la CdC. En effet, seuls deux rapports de suivi du PADDUC ont été produits sur la période de contrôle, alors que la loi prévoit un rapport d'évaluation annuel, et la présentation de l'analyse globale du PADDUC, qui devait être enclenchée au terme d'une période de six ans, n'a toujours pas fait l'objet d'une présentation à l'Assemblée de Corse alors qu'elle constitue le préalable à toute procédure de révision de ce plan, laquelle devient urgente eu égard aux évolutions législatives.

Quant aux actions menées par l'agence pour accompagner les territoires, ses performances sont perfectibles tant pour l'assistance à l'élaboration des documents d'urbanisme que pour la conduite d'opérations d'aménagement, même si l'activité de l'agence est conditionnée par le volontarisme de la collectivité de Corse et par les décisions des collectivités locales exerçant la maîtrise d'ouvrage. En pratique, peu de marchés publics ont été conclus et aucune opération de projet urbain d'ensemble et d'aménagement intégré n'a été réalisée, y compris dans les secteurs d'enjeux régionaux pourtant créés à cette fin. Les prestations rendues à titre gratuit sont plus significatives.

L'agence doit clarifier son positionnement vis-à-vis de la CdC à travers un contrat d'objectifs et de performances, attendu depuis 2020, et poursuivre les actions en vue de réaliser des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage, à l'instar de toute agence d'urbanisme.

RECOMMANDATION

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre partielle	Non mis en œuvre	Page
Recommandation unique : Développer la production et la commercialisation de services liés à l'aménagement.			X	24

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme de travail pour l'année 2023 le contrôle des comptes et de la gestion de l'agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse au titre des exercices 2018 et suivants. Le contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête interrégionale relative à l'aménagement du littoral et enjeux environnementaux en méditerranée, qui associe les chambres régionales des comptes Corse, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le contrôle a été notifié par lettre du 28 février 2023 au directeur de l'agence, M. Alexis Milano, directeur général et ordonnateur sur toute la période sous revue.

L'entretien d'ouverture de contrôle prévu par les normes professionnelles des juridictions financières a été réalisé avec M. Milano, ordonnateur, le 27 mars 2023, en présence de M. Julien Paolini, président de l'agence.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 1^{er} septembre 2023 avec M. Milano.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 2 octobre 2023 au directeur général, qui en a accusé réception le 6 octobre 2023.

Celui-ci a adressé sa réponse à la chambre qui en a accusé réception le 3 novembre 2023.

Le rapport d'observations provisoires a également été adressé le 2 octobre 2023 au président du conseil exécutif de la collectivité de Corse, qui en a accusé réception le 6 octobre 2023 et a adressé sa réponse à la chambre le 6 novembre 2023. Des extraits du rapport ont également été adressés à des tiers intéressés, lesquels n'ont pas répondu.

Après avoir analysé les réponses reçues, la chambre a arrêté, le 15 novembre 2023, les observations définitives qui suivent. Elles ont été adressées le 20 novembre 2023 à M. Alexis Milano, ordonnateur qui en a accusé réception le 24 novembre 2023. Aucune réponse n'est parvenue à la chambre.

1 LES ENJEUX DE L'AMENAGEMENT DU LITTORAL EN CORSE

1.1 Un espace littoral naturel préservé, soumis à de fortes pressions

Le littoral de la Corse s'étend sur plus de 1 000 kilomètres de côtes, soit près de la moitié de la façade méditerranéenne française. Sur les 360 communes que compte l'île, 97 sont riveraines de la mer.

Les espaces côtiers se caractérisent par un environnement particulièrement préservé, en raison d'un nombre limité d'unités industrielles. Moins de 9 % du littoral comporte des infrastructures et aménagements, contre 30 % en moyenne au niveau national¹. En même temps, les plus grosses entreprises de l'île sont concentrées sur le littoral, dont le tourisme, la pêche, l'aquaculture, la conchyliculture, le nautisme, le transport maritime.

Les espaces naturels en Corse cumulent la quasi-totalité des dispositifs de protection existants, qu'ils soient réglementaires, internationaux, contractuels ou par maîtrise foncière. L'île totalise sept réserves naturelles², cinq zones humides d'importance internationale, 42 arrêtés de protection de biotope, 92 sites Natura 2000 et de nombreux sites « espaces naturels sensibles ». Plus de 350 000 hectares (40 % de la superficie régionale) sont inventoriés au titre des Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Floristique et Faunistique (ZNIEFF). De surcroît, un quart du linéaire côtier a été acquis par le conservatoire du littoral, proportion deux fois supérieure à la moyenne nationale³.

Un lien fort existe entre biodiversité et qualité des paysages. L'île compte 23 sites classés et 28 sites inscrits. Son attractivité dépend également de la préservation de ses sites : la beauté et la diversité des paysages constituent le premier motif de visite de la Corse (10,1 millions de nuitées en hébergements collectifs en 2022⁴).

¹ Source : Cerema, *Dynamiques et évolutions du littoral : synthèse des connaissances de la Corse* (Fascicule 10), janvier 2021, page 122 (données 2018).

² Dont la plus grande réserve internationale de France Métropolitaine, la réserve des bouches de Bonifacio, qui s'étend sur 80 000 hectares dont une zone de protection renforcée d'environ 12 000 hectares et une zone de non prélèvement d'environ 1 200 hectares.

³ Source : Inventaire national du patrimoine naturel (INPN).

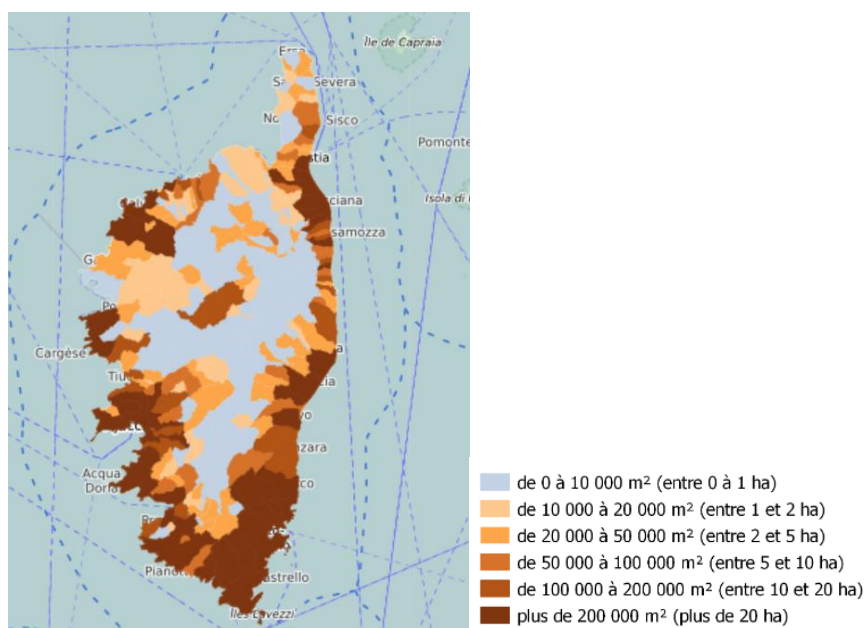
⁴ Source : Chiffres clés de l'Agence du tourisme de Corse.

Parallèlement à ce niveau de protection élevé, le littoral est soumis à une forte pression anthropique qui peut en compromettre la fonctionnalité ou l'existence. La croissance démographique de l'île ces dernières années est la plus forte de France métropolitaine⁵. Or 80 % de la population se concentre sur les espaces proches du rivage, où se développe l'essentiel des zones urbanisées et de l'activité touristique. De ce fait, la population qui vit sur le littoral présente un profil démographique plus jeune que celle qui réside dans l'intérieur de l'île. La population littorale est également augmentée du nombre de voyageurs qui se rendent en Corse chaque année, avec 3,5 millions de touristes⁶ annuels sur le territoire (nombre d'arrivées correspondant au nombre de personnes comptées à l'entrée des ports et aéroports de l'île, incluant les résidents). C'est sur ces espaces que se situe également la majorité des surfaces agricoles traditionnelles à forte potentialité⁷.

En parallèle, du fait de ses caractéristiques géographiques et météorologiques, la Corse est exposée à de nombreux risques naturels, en premier lieu desquels les feux de forêts, les inondations et la submersion marine, ainsi qu'au phénomène d'érosion. 80 % des communes sont notamment soumises à un risque d'inondation.

Risques et enjeux environnementaux sont majoritairement localisés dans les zones littorales, où l'activité économique et la pression urbaine sont également les plus fortes, comme en témoigne l'évolution des surfaces artificialisées ces dernières années.

Carte n° 1 : Évolution de l'artificialisation des sols par communes en Corse entre 2009 et 2021



Source : Portail de l'artificialisation des sols.

⁵ Avec 19 500 personnes supplémentaires entre 2014 et 2020, la population augmente de 1 % par an en moyenne, soit une croissance trois fois supérieure à celle de France métropolitaine (+ 0,3 %). Source : INSEE.

⁶ Source : Agence du tourisme de la Corse ; les cahiers du tourisme Edition 2023 Bilan de saison 2022.

⁷ Source : Cerema, *Dynamiques et évolutions du littoral*, préc.

1.2 Un cadre réglementaire spécifique en matière d'urbanisme

Sur les 360 communes que compte l'île, 98 sont soumises aux dispositions de la loi Littoral⁸. Celles-ci prévoient un cumul de règles de protection de plus en plus strictes à mesure que le secteur est proche de la côte. Parmi ces communes, 71 sont également soumises à la loi Montagne⁹.

La loi Littoral a introduit, en particulier, à l'article L.146-6 du code de l'urbanisme, l'obligation, pour les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et l'utilisation des sols, de préserver les « espaces terrestres et marins, sites ou paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ». L'article R.146-1 du même code a identifié ces espaces.

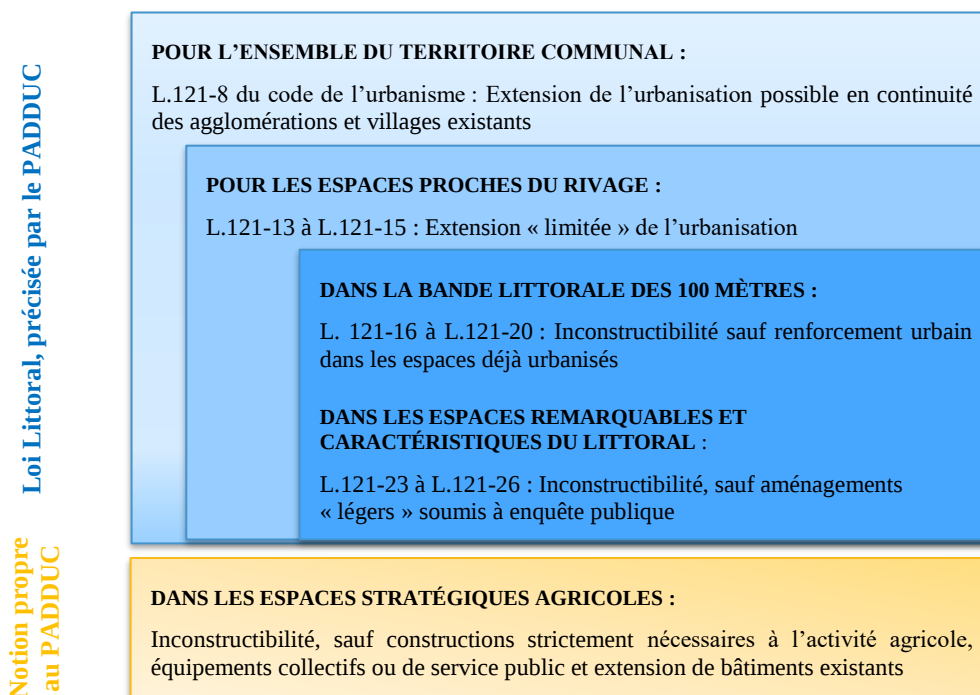
En Corse, ces règles sont précisées et complétées, au titre des articles L. 4424-9 et L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT), par le « Plan d'aménagement et de développement durable de Corse » (PADDUC) adopté par la collectivité de Corse en 2015 et qui définit la stratégie de protection et de développement de l'île pour les cinquante prochaines années¹⁰. Prévu par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, ce plan préfigure les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) généralisés aux régions métropolitaines par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite Loi « NOTRe ».

⁸ Loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

⁹ Loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Dans ces communes où les deux lois se cumulent, le texte le plus restrictif prévaut, sauf dans les espaces proches du rivage, où il est fait application des seules dispositions de la loi Littoral.

¹⁰ Ces compétences ont été introduites par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

Graphique n° 1 : Le cumul des règles de protection dans la loi Littoral et le PADDUC



Source : Chambre régionale des comptes, à partir des dispositions du code de l'urbanisme et du PADDUC.

A l'inverse de la bande littorale des 100 mètres, dont la définition est apportée à l'article L. 146-4-III du code de l'urbanisme, la loi Littoral ne définit pas précisément la notion d'espaces remarquables du littoral, et en particulier n'établit pas de limite maximale de distance par rapport au rivage. Le PADDUC localise donc les espaces remarquables du littoral¹¹, où l'inconstructibilité est la règle et propose une cartographie indicative et à large échelle des espaces proches du rivage, à partir d'un faisceau d'indices dont la distance de 2 kms par rapport à la mer.

Le PADDUC peut, compte tenu du caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement présentés par certains espaces géographiques limités, définir leur périmètre, fixer leur vocation et comporter des dispositions relatives à l'occupation du sol propres auxdits espaces, assorties, le cas échéant de documents cartographiques dont l'objet et l'échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse. En l'absence de SCOT ou de PLU, les dispositions du plan relatives à ces espaces sont opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration et de demande d'autorisation prévues au code de l'urbanisme.

Il introduit ainsi la notion d'« Espaces Stratégiques Agricoles » (ESA), en en définissant les critères d'identification, un objectif quantifié de surfaces à protéger (terrains rendus inconstructibles) ainsi qu'une carte indicative. L'objectif est de préserver au moins 101 844 hectares¹² à l'échelle de la Corse.

¹¹ Voir Atlas des Espaces Remarquables ou Caractéristiques du littoral, annexe 7 du PADDUC.

¹² Orientation n° 14 du livret II « Projet d'Aménagement et de Développement Durable », objectif modifié par délibération du 5 novembre 2020 de l'Assemblée de Corse approuvant la modification du PADDUC.

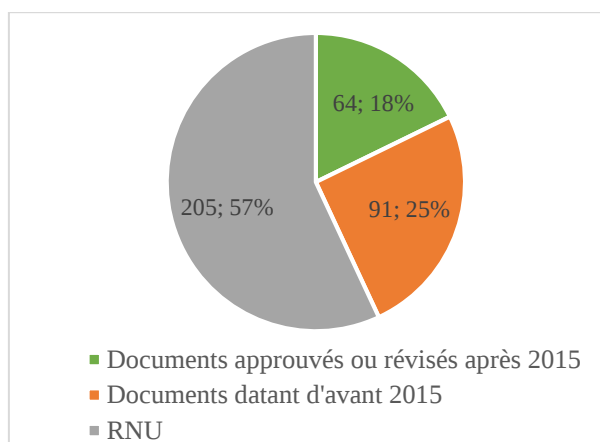
Outre les dispositions d'urbanisme imposées par la loi et le PADDUC, une partie importante du territoire insulaire est également soumise à des prescriptions spécifiques liées à la prise en compte des risques. En 2021, un tiers des communes (120) sont couvertes par un plan de prévention des risques naturels¹³, valant servitude d'utilité publique¹⁴.

Ces différentes prescriptions s'imposent aux documents d'urbanisme adoptés par les communes et leurs groupements. Depuis novembre 2018, soit trois ans après l'adoption du PADDUC, toutes les communes doivent en principe avoir mis leur document d'urbanisme en compatibilité avec ce dernier.

1.3 Un déficit de structuration en matière d'aménagement en Corse

La majorité du territoire insulaire pâtit d'un manque de planification à l'échelle communale et intercommunale. Aucun schéma de cohérence territoriale (SCoT) n'a à ce jour été adopté. En outre, plus de la moitié des communes restent soumises au règlement national d'urbanisme (RNU)¹⁵, en l'absence de carte communale (CC) ou de plan local d'urbanisme (PLU) approuvé. Parmi les documents opposables, seuls 18 % sont postérieurs à l'adoption du PADDUC.

Graphique n° 2 : Part des communes dotées d'un document d'urbanisme en Corse – mai 2023



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données transmises par les directions départementales des territoires de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.

¹³ Source : Observatoire des territoires – Chiffres clés exposition à des enjeux environnementaux. Base Gaspar.

¹⁴ Cf. article L. 562-1 du code de l'environnement et suivants : les plans de prévention des risques naturels prévisibles ont pour objet et pour effet de délimiter des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes s'imposant directement aux personnes.

¹⁵ En réalité, la majorité des articles du RNU s'applique à tout le territoire. Le fait de qualifier de commune « RNU » signifie que cette dernière ne dispose pas de documents d'urbanisme plus précis et se voit donc appliquer la règle de constructibilité limitée aux espaces urbanisés (article L. 111-3 du code de l'urbanisme).

De nombreux documents ont de surcroît fait l'objet d'annulations contentieuses ces dernières années. Le PLU de la première ville de Corse, Ajaccio, a notamment fait l'objet d'une annulation partielle en 2021, confirmée en appel en mars 2023.

L'absence de document opposable ou conforme contribue à maintenir des situations d'illégalité de fait, notamment sur le littoral. La majorité des établissements de plage n'ont ainsi pas d'autorisation d'urbanisme¹⁶ en bonne et due forme. L'urbanisme et l'aménagement représentent de loin le premier motif de saisine du tribunal administratif de Bastia. En 2021, il concerne 32,8 % des affaires enregistrées, contre en moyenne 5,7 % à l'échelle nationale¹⁷.

Le cadre institutionnel ne facilite pas l'émergence d'une planification locale. Avec la création de la collectivité unique de Corse au 1^{er} janvier 2018, la compétence en matière de planification est répartie selon deux niveaux : la collectivité de Corse d'une part et les 360 communes de l'île d'autre part, qui pour la plupart ont souhaité conserver la compétence en matière d'urbanisme mais se caractérisent par un émiettement et la faiblesse de leurs moyens techniques et financiers.

L'intervention publique en matière d'aménagement reste, en outre, limitée sur le territoire¹⁸. Seules deux entreprises publiques locales existent, dont le champ d'intervention recouvre les deux principales agglomérations de l'île (SEM Bastia Aménagement et SPL Ametarra à Ajaccio).

Le PADDUC lui-même, dans son diagnostic territorial (Livret I), pointe l'absence d'un « urbanisme de projet ». Il affirme que l'existence d'un document d'urbanisme sur le littoral est plus essentielle qu'ailleurs, afin de préserver ces espaces sans obérer les capacités de développement. Parmi les 14 orientations stratégiques comprises dans son projet d'aménagement et de développement durable (PADD), deux visent une meilleure prise en compte des enjeux d'aménagement sur le littoral.

¹⁶ La procédure qui permet d'autoriser la construction d'établissements de plage type restaurants et paillotes sur le domaine public maritime exige outre une autorisation temporaire d'occupation du domaine public (AOT), un permis de construire saisonnier.

L'AOT précisant ce qui pourra être construit ensuite, elle est donc un préalable à la demande de PC saisonnier.

L'obtention du permis saisonnier est soumise comme toute autorisation d'urbanisme à l'application de la loi Littoral.

Cela signifie que l'autorisation d'un PC saisonnier n'est possible qu'en continuité d'un village ou d'une agglomération au sens de la Loi Littoral.

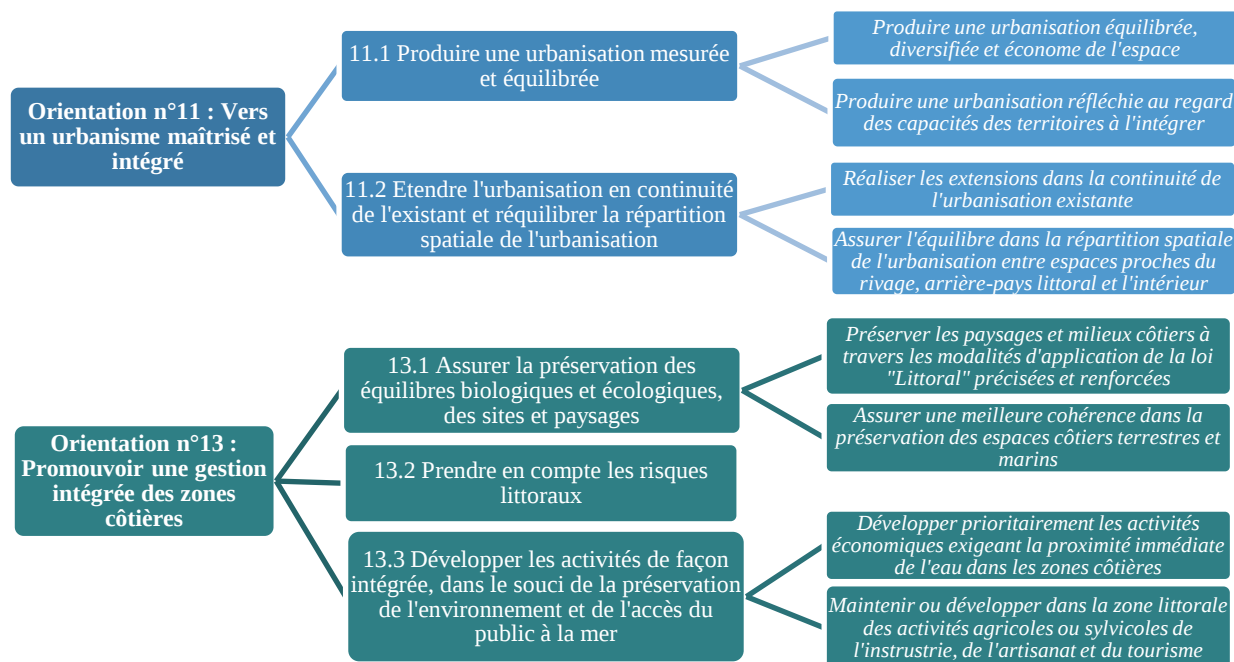
Comme les établissements en question sont très majoritairement en discontinuité d'agglomération ou village et en ERC, le permis qui en découlerait serait forcément négatif et retirerait tout effet à l'AOT.

Par conséquent, les propriétaires de ces établissements ne demandent pas nécessairement des PC saisonniers.

¹⁷ Les contentieux des étrangers et de la fonction publique forment la première source de recours devant les juridictions administratives de premier niveau. Sources : Bilan d'activité 2021 du TA de Bastia - Rapport public du Conseil d'État sur l'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2021.

¹⁸ Voir à ce sujet le rapport de juin 2016 remis par le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (devenu en 2022, l'inspection générale de l'environnement et du développement durable) dans le cadre du groupe de travail « lutter contre la pression foncière et la spéculation immobilière » en Corse.

Graphique n° 3 : Orientations et objectifs du PADDUC en matière d'aménagement du littoral



Source : Chambre régionale des comptes, à partir de l'extrait des principaux objectifs opérationnels du Livret II 2 « PADD » du PADDUC concernant l'aménagement du littoral.

Afin de pallier l'insuffisance de l'intervention publique, le PADDUC délimite également 24 « Secteurs d'Enjeux Régionaux » (SER), espaces prioritaires pour l'élaboration et la mise en œuvre d'opérations d'aménagement d'ensemble, notamment sous forme de « projets de territoires intégrés » qui prennent en compte l'ensemble des enjeux socio-économiques et environnementaux d'un territoire. Ces projets doivent s'appuyer sur une contractualisation entre la collectivité de Corse (CdC) et les collectivités parties prenantes. Pour autant, le PADDUC n'a pas eu recours sur ces SER à la qualification d'« espaces stratégiques », qui aurait permis, en vertu du L4424-11-II du CGCT, de fixer leur vocation et d'instaurer des dispositions relatives à l'occupation du sol, opposables aux tiers en l'absence de SCOT ou de PLU.

Dans ces secteurs, des dispositifs d'intervention opérationnels, dénommés « Opérations d'Intérêt Territorial » (OIT), sont prévus, permettant de mobiliser l'ingénierie de l'AUE et d'organiser un cadre pour les co-financements inhérents aux opérations complexes. Toutefois, étant à ce stade dépourvues de portée opposable (pas de périmètre juridique) et de moyens financiers dédiés, les dispositions relatives aux OIT ne permettent pas de garantir la corrélation entre équipements structurants et transformation des sols.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le littoral de Corse s'étend sur plus de 1 000 kms de côtes. Même si de nombreux dispositifs de protection préservent l'espace littoral, ce dernier est soumis à une forte pression anthropique. En effet, 80 % de la population se situe sur les espaces proches du rivage, qui concentrent l'essentiel des zones urbanisées et des équipements touristiques. Cette population littorale est augmentée de 3,5 millions de touristes chaque année.

Le droit de l'urbanisme en Corse est spécifique dans la mesure où les dispositions de la loi Littoral peuvent être précisées et complétées par le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) adopté par la collectivité de Corse en 2015. Celui-ci localise les espaces remarquables du littoral où l'inconstructibilité est la règle et propose une cartographie indicative des espaces proches du rivage. Les prescriptions du PADDUC s'imposent aux documents d'urbanisme adoptés par les communes.

Ces derniers sont peu nombreux en Corse ; Près des deux tiers des communes sont régies par le Règlement National d'Urbanisme en l'absence de carte communale ou de plan local d'urbanisme. Aucun schéma de cohérence territoriale (SCOT) n'a été adopté.

En outre, l'intervention publique en matière d'aménagement est déficiente malgré la délimitation par le PADDUC de 24 secteurs d'enjeux régionaux (SER), voués à de vastes opérations d'aménagement.

2 LES MISSIONS ET MOYENS DE L'AGENCE EN MATIERE D'AMENAGEMENT

2.1 Des missions statutaires inchangées mais de nouvelles orientations stratégiques

Les missions de l'agence de l'urbanisme et de l'énergie doivent être exercées en lien avec celles conduites par d'autres acteurs institutionnels compétents en matière de planification, d'aménagement et de préservation de l'aménagement du littoral :

- La collectivité de Corse, et plus particulièrement les services de la DGA aménagement du territoire, en matière d'élaboration des documents de planification régionale (PADDUC), et de leurs déclinaisons (programmations territoriales) ;
- La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les directions départementales des territoires, la direction de la mer et du littoral de Corse (DMLC), qui peuvent effectuer des missions de conseils aux collectivités territoriales en matière d'aménagement ;
- L'Office Foncier de Corse, qui acquiert du foncier bâti ou non-bâti pour le compte des collectivités territoriales et de l'Etat, et qui intervient afin de conseiller et de concourir à la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire ;
- Le conservatoire du littoral, qui est propriétaire d'un quart du linéaire côtier.

2.1.1 Les statuts qui posent les principales missions de l'agence, à la fois outil de planification et d'aménagement

Par délibération du 15 décembre 2011, considérant la volonté de la collectivité territoriale de Corse d'adopter une politique régionale pour tenter de réguler les questions du foncier et du logement, l'Assemblée de Corse décide de créer un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé agence d'aménagement durable, de planification et d'urbanisme de la Corse (AAUC) et d'adopter ses statuts.

L'agence d'urbanisme n'est pas expressément prévue par la loi, à l'instar d'autres agences et offices de la collectivité de Corse, mais résulte de la volonté de cette dernière de se doter d'un outil dédié à sa politique publique d'aménagement et d'urbanisme.

En décembre 2012, la compétence statutaire concernant les politiques Energie, Air et Climat gérée par l'office de l'environnement de la Corse est transférée à l'AAUC. Par délibération de l'Assemblée de Corse du 24 novembre 2016, l'AAUC change de nom et prend sa dénomination actuelle d'agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse, déclinée sous l'acronyme « AUE ».

Les statuts de l'agence seront modifiés à quatre reprises en 2013, 2016, 2017 et 2018.

La dernière évolution est intervenue en décembre 2018, afin de modifier la composition du bureau de l'agence suite au contrôle de la chambre sur les exercices 2012 à 2017. La chambre avait en effet rappelé que si les statuts de l'AUE prévoient que les membres du conseil d'administration désignent les membres du bureau en leur sein, ils disposent également que les représentants de l'ADEME, d'EDF et de la CdC siègent au bureau, alors que ces organismes ne sont pas membres du conseil d'administration. La contradiction relevée a été supprimée par cette dernière modification.

L'article 2 des statuts, qui définit les missions de l'agence et les scinde en quatre parties, n'a quant à lui pas été modifié.

Le présent rapport s'inscrivant dans l'enquête interrégionale relative à l'aménagement du littoral et enjeux environnementaux en méditerranée, ne s'attachera qu'aux missions reprises aux points 1 et 2 des statuts (cf. encadré), et qui portent sur cette thématique¹⁹.

¹⁹ En effet, le point 3 est consacré au domaine de l'énergie et le point 4 précise que l'agence pourrait se voir transférer les missions de l'établissement public foncier de l'État. Ce dernier point doit être révisé.

Missions prévues par les statuts de l'agence en matière d'aménagement

1. Outil de mutualisation des savoirs et de mise en cohérence des projets d'aménagement et de développement durable des territoires, l'agence participe :

- à l'ingénierie globale nécessaire à la mise en œuvre du PADDUC, à son évaluation et à ses éventuelles révisions,
- à la définition des politiques d'aménagement et de développement,
- à l'assistance à l'élaboration des documents d'urbanisme (AMO, aide à la constitution des cahiers des charges...), ainsi qu'à l'assistance pour l'élaboration des chartes paysagères et architecturales en partenariat avec les CAUE,
- à la préparation des projets d'agglomération et/ou de territoire dans un souci d'harmonisation des politiques publiques,
- au suivi de la mise en œuvre de la politique foncière et logement,
- à l'aide à la mise en compatibilité des documents locaux avec le PADDUC, à l'application du PADDUC, à son évaluation et ses éventuelles révisions,
- à l'incitation à la mise en place de démarches d'aménagement foncier à vocation agricole par une mobilisation des services de l'ODARC,
- à la formation continue des praticiens publics et privés de l'aménagement du territoire, au travers d'un partenariat avec les CAUE.

2. L'agence pourra également réaliser toutes actions ou toutes opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme ou toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière répondant à un des objectifs énoncés au même article pour son compte ou celui de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou toute autre personne publique ou privée y ayant vocation.

De manière plus générale, l'agence réalisera toutes les opérations financières, commerciales, industrielles, civiles, immobilières ou mobilières qui sont compatibles avec cet objet, s'y rapportent et contribuent à sa réalisation.

Pour la réalisation de sa mission d'aménagement, l'agence exerce les compétences reconnues aux établissements publics d'aménagement.

De plus, elle peut agir par voie d'expropriation et exercer les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, dans les cas et conditions prévues par ledit code.

Dans le respect des règles de publicité et de mise en concurrence prévues par le droit national et le droit communautaire, des objectifs du développement durable, de la diversité des fonctions urbaines et de la mixité sociale dans l'habitat, l'agence peut, par voie de convention, exercer sa mission d'aménagement et de construction par l'intermédiaire de toute personne privée ou publique ayant des compétences en matière d'aménagement et de construction.

Le point 1 concerne, d'une part, l'ingénierie attendue de l'agence pour la mise en œuvre et l'évaluation du PADDUC et, d'autre part, l'accompagnement en ingénierie des collectivités, en premier lieu les communes rurales et leurs intercommunalités, dans le développement de leurs outils de planification. La CdC conçoit ainsi l'agence comme un outil public d'assistance à l'élaboration de documents d'urbanisme qui iront dans le sens des orientations fixées dans le PADDUC.

Ce rôle s'apparente à celui d'une agence d'urbanisme classique tel que défini à l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme.

Le point 2 concerne les missions liées aux opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, que l'agence réalise pour son compte, celui de l'Etat, des collectivités territoriales ou toute autre personne publique ou privée. Les statuts précisent que, dans le cas où l'agence agit en tant qu'aménageur, elle réalisera toutes les opérations financières, commerciales, industrielles nécessaires à l'instar de celles mises en œuvre par les établissements publics d'aménagement, y compris l'exercice de droits de préemption et d'action d'expropriation.

Les statuts maintiennent donc les deux missions originelles de l'AUE, à la fois en tant qu'agence d'urbanisme et établissement public d'aménagement.

2.1.2 La feuille de route de l'agence pour 2018-2021

La feuille de route de l'AUE pour la période 2018-2021 a été présentée à l'Assemblée de Corse, qui en a pris acte le 28 juin 2018. Elle a pour objectif de marquer une césure entre une première période consacrée à l'élaboration de plans et programmes stratégiques régionaux et une seconde qui se veut plus opérationnelle. Par ailleurs, la feuille de route a aussi pour objectif la mise en œuvre des préconisations de la chambre suite à son rapport publié en 2018.

Elle s'inscrit dans le prolongement de la délibération de l'Assemblée de Corse du 27 janvier 2017 approuvant la mise en place d'une politique opérationnelle en matière de foncier, de logement et d'aménagement à l'échelle territoriale. Cette délibération confie à l'AUE la coordination des actions à mener en vue de la « territorialisation du PADDUC ».

La feuille de route décline ainsi l'action de l'AUE au travers de trois grands projets stratégiques, qui reprennent en partie les grandes lignes des missions confiées par le statut de 2018 : renforcement de l'ingénierie territoriale, territorialisation du PADDUC et contractualisation avec les acteurs locaux, analyse territoriale et prospective.

Ces missions sont ensuite déclinées en plusieurs actions structurantes. Il est ainsi précisé que, en ce qui concerne le renforcement de l'ingénierie territoriale qui a pour objectif d'apporter aux collectivités locales les moyens humains et les méthodes dont elles ont besoin et les amener à signer avec l'AUE des conventions ou marchés publics d'assistance technique, l'AUE aura vocation, d'une part, à élaborer une offre de service « type » d'ingénierie à adapter aux besoins des communes et intercommunalités notamment pour l'élaboration de leur PLU et, d'autre part, à mettre en œuvre une offre de formation/information auprès des professionnels et élus.

Toutefois, certaines des actions prévues par la feuille de route s'éloignent des missions strictement prévues par le statut de 2018 de l'agence. C'est par exemple le cas des actions structurantes n°3 et n°4 pour le renforcement de l'ingénierie territoriale, qui consistent à intervenir pour le compte de la CdC et à formaliser le périmètre de ces interventions, soit par une modification des statuts de l'agence, soit par la signature de conventions. Ces missions réalisées à destination de la CdC ne semblent pas contribuer à l'objectif d'appui aux collectivités territoriales les moins dotées en matière d'ingénierie.

A l'inverse, les missions confiées à l'agence en tant qu'établissement public d'aménagement, selon lesquelles elle pourra réaliser toutes opérations d'aménagement ou toutes opérations de construction ou de réhabilitation immobilière, ne sont reprises qu'à la marge dans cette feuille de route stratégique, à travers l'action structurante n° 2 pour la territorialisation du PADDUC, dont la portée se limite à la « préfiguration de l'aménagement opérationnel des Secteurs d'Enjeux Régionaux ». L'absence d'objectifs fixés à l'agence en la matière contribue à expliquer le faible volume de projets d'aménagements réalisés au cours de la période examinée (cf. chapitre 4, *infra*). Or ces missions constituent un levier majeur pour les recettes commerciales de l'agence.

2.1.3 Un contrat d'objectifs et de performance triennal qui tarde à venir

Un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'AUE et sa tutelle est en cours d'élaboration et devrait, selon l'agence, être signé en 2023, pour une durée de trois ans. Déjà envisagé en 2020, il n'est toujours pas concrétisé. Un tel engagement avait déjà été pris par le président du conseil exécutif de Corse en réponse au rapport public annuel 2020²⁰ de la Cour des comptes, lequel préconisait notamment la substitution de la collectivité de Corse à l'AUE. Dans sa réponse, le président du conseil exécutif de Corse avait alors indiqué ne pas « souhaiter un changement organique brutal mais d'abord opérer une réforme contractualisée portant sur les performances des établissements surtout sur les politiques publiques qu'elles portent en tant qu'opérateurs de la collectivité de Corse ». La chambre relève qu'en novembre 2023, aucun document de contractualisation n'a été élaboré avec l'AUE.

L'AUE ne dispose donc actuellement d'aucun document stratégique à jour sur son activité en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

L'agence a transmis un projet de COP qui détaille la trajectoire financière, les effectifs cibles ainsi que les objectifs et les indicateurs de suivi et d'évaluation afférents.

Trois objectifs stratégiques, déclinés en objectifs opérationnels, sont fixés pour l'aménagement du territoire :

Observation, analyse territoriale, prospective, aide à la décision, diffusion

Renforcement de l'ingénierie publique (CdC et bloc communal)

Maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement

Ces objectifs stratégiques reprennent, en les enrichissant, les projets fixés par la feuille de route précédente, en les assortissant d'indicateurs, de livrables et en affectant à chaque action un nombre déterminé d'ETP.

²⁰ Cour des comptes : « Les agences et offices de Corse, une réforme nécessaire » - rapport public annuel 2020.

Tableau n° 1 : Présentation croisée des missions de l'agence de 2018 à 2023

Missions confiées à l'AUE en matière d'aménagement		Statuts	PADDUC	Feuille de route 2018-2021	COP 2023-2025
À l'échelle régionale et pour le compte de la CdC					
Outil d'aide à la planification et d'études	Contribution à l'évaluation et à la révision du PADDUC	Article 2.1	Livret II-Partie 3	Actions 1.3, 1.4 et 3.1	Objectifs 1.1.1, 1.1.2 et 1.2.1
	Études prospectives, modélisation, acquisition et diffusion de données	Article 2.1	Livret II-Partie 3	Actions 3.2 et 3.3	Objectif 1.1.3
	Sensibilisation et formations	Article 2.1	Livret II-Partie 3	Action 1.5	Objectif 1.1.4
	Contributions aux dires et avis de la CdC sur les projets, plans et programmes locaux	Article 2.1	Non pertinent	Actions 1.3 et 1.4	Objectif 1.2.2
	Déclinaison du PADDUC en projets de territoires	Article 2.1	Livret II-Partie 3	Actions 2.1 et 2.3	Objectif 1.2.1
	À l'échelle des territoires				
Aménageur public	Assistance AMOA aux CT du bloc communal pour l'élaboration de leurs documents de planification et de programmation (SCoT, PLU, PLH...)	Article 2.1	Livret II-Partie 3	Actions 1.1 et 1.2	Objectif 1.2.3
	Assistance AMOA des collectivités locales dans leurs opérations urbaines ou de construction	Article 2.2	Livret II-Partie 3	Non repris	Objectifs 1.2.4 et 1.2.5
	MOA d'opérations d'aménagement opérationnel confiées par la CdC à l'échelle des Secteurs d'Enjeux Régionaux	Article 2.2	Livret II-Partie 3	Action structurante 2.2	Objectif 1.3.1
	Concessionnaire d'opérations d'aménagement confiées par la CdC	Article 2.2	Livret II-Partie 3	Non repris	Objectif 1.3.2
	Concessionnaire d'opérations d'aménagement confiées par les collectivités locales	Article 2.2	Livret II-Partie 3	Non repris	Objectif 1.3.3
	Incitation à la mise en place de démarches d'aménagement foncier à vocation agricole par une mobilisation des services de l'ODARC	Article 2.1	Livret II-Partie 3	Non repris	Non repris

Source : Chambre régionale des comptes à partir des statuts de l'agence, du PADDUC, sa feuille de route 2018-2021 et son contrat d'objectifs et de performance.

Le projet de COP s'inscrit ainsi en cohérence avec les missions confiées à l'agence depuis l'élaboration de ses nouveaux statuts en 2018, davantage qu'avec le périmètre des actions définies par la feuille de route 2018-2020, tout en étant plus précis sur les objectifs à atteindre détaillés dans son annexe 6. A titre d'exemple, en ce qui concerne la mission d'assistance aux collectivités du bloc communal pour l'élaboration de documents d'urbanisme, le projet de COP établit un objectif d'élaboration d'un SCOT sur la période, et de cinq missions par an de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage « de base » pour l'élaboration de documents d'urbanisme ou de programmation. Pour la mission d'aménageur, est introduit un objectif de deux missions de réalisation d'opérations d'aménagement pour le compte de la CdC en quasi-régie (il faut noter que la CdC n'a pas engagé d'opération d'aménagement jusqu'à ce jour), ainsi qu'un objectif de mener des opérations d'aménagement pour le compte de collectivités territoriales (après mise en concurrence), opérations plus rarement initiées sauf à ce que ces dernières soient dotées d'un outil dédié, comme mentionné dans le COP.

Le projet de COP prévoit par ailleurs de préciser les relations et la répartition des rôles entre l'AUE et la CdC. Quelques ambiguïtés subsistent toutefois dans le projet de contrat : si l'objectif 1.2 de renforcement de l'ingénierie publique prévoit que les missions d'analyse des documents de planification ou de programmation de rang inférieur à une programmation territoriale seront prises en charge par la CdC à partir de 2023, l'objectif 1.2.2 relatif aux contributions de l'AUE sur les dires et avis de la CdC sur les projets, plans et programmes locaux semble indiquer une passation plus progressive de cette mission à la CdC, avec une prise en charge intégrale par la DGA Aménagement du territoire d'ici le terme du COP, soit à la fin 2025. Cette ambiguïté engendre des risques d'inadéquation des effectifs anticipés dans le COP par rapport aux missions effectives que devra réaliser l'AUE au cours des trois ans qui seront couverts par ce contrat.

Plus largement en ce qui concerne les prévisions d'effectifs nécessaires à la réalisation des missions de maîtrise d'ouvrage de l'AUE, si le projet de COP mentionne que les enveloppes qui devront être allouées au coût des prestations à externaliser soient confirmées par la CdC, le projet de contrat n'établit ni les modalités de validation de ces enveloppes, ni plus structurellement de point d'équilibre souhaitable, ou de seuil à ne pas dépasser concernant le ratio entre les projets réalisés en interne par l'agence, et ceux dont la réalisation sera confiée à des prestataires extérieurs à celle-ci.

2.2 Le budget de l'agence

Le budget géré par l'AUE se décompose en deux grandes familles :

- Le budget proprement dit, en fonctionnement et en investissement ;
- Le budget d'intervention²¹ en fonctionnement et en investissement, géré par l'AUE mais dont les fonds sont hébergés dans les comptes de la CdC, ainsi que les fonds européens utilisés pour cofinancer les opérations. Cette seconde partie du budget ne fait pas l'objet d'un vote du conseil d'administration puisque les crédits sont votés par la CdC.

Le présent rapport portera donc exclusivement sur le budget propre de l'AUE.

²¹ L'AUE dispose d'un département Intervention qui assure notamment la gestion administrative et financière des aides relevant des mesures de soutien aux énergies renouvelables et à la maîtrise de l'énergie. Ces missions sont exécutées au travers des programmes budgétaires que sont le CPER (contrat de plan Etat Région), le cadre territorial de compensation et les crédits européens du PO FEDER (programme opérationnel-Fonds européens de développement régional).

Tableau n° 2 : Les données financières de l'AUE entre 2018 et 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023(BP)
+ Ventes de produits, services et marchandises	209 375	41 913	107 248	458 108	459 985	3 631 933
+ Subventions d'exploitation	4 902 813	4 674 963	5 174 335	5 135 672	5 329 416	5 394 000
+ Autres produits de gestion courante (hors redevances)	0	1	2	6 792	233 918	39 000
= Produits de gestion courante	5 112 188	4 716 877	5 281 585	5 600 572	6 023 319	9 064 933
Charges à caractère général	1 409 903	1 550 388	1 180 192	1 057 261	1 559 343	3 783 006
+ Charges de personnel	3 477 398	3 609 975	3 834 225	4 216 394	4 408 781	5 483 648
+ Autres charges de gestion	17 714	17 828	17 686	20 335	24 387	28 522
= Charges courantes	4 905 014	5 178 191	5 032 103	5 293 990	5 992 511	9 295 176
Résultat reporté						322 291
= Excédent brut d'exploitation	207 174	- 461 314	249 483	306 582	30 808	92 048
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	- 6 407	14 712	- 6 181	577	- 354 038	- 2 500
= CAF brute	200 766	- 446 602	243 302	307 159	- 323 229²²	89 548

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et du BP 2023 de l'AUE.

Sur la période 2018-2022, les produits de gestion sont passés de 5,1 M€ à 6 M€ soit une augmentation de près de 18 %. Ils sont composés de la subvention d'exploitation et de la vente de prestations de services. La subvention de la CdC a représenté 5 M€ en moyenne soit 94,3 % des produits d'exploitation de l'agence contre 5,7 % pour les recettes commerciales. Elle a évolué de 8,7 % et les prestations de services, bien que représentant une faible part, ont plus que doublé passant de 209 375 € à 459 985 €.

Les charges courantes sont passées de 4.9 M€ à près de 6 M€ soit une augmentation de plus de 22 %. Les deux principaux postes sont les charges à caractère général et les dépenses de personnel. Ces dernières représentent en moyenne 74 % des charges courantes et ont augmenté de près de 27 %, pour atteindre 4,4 M€ en 2022.

Les charges de personnel de l'AUE ont crû de façon constante depuis 2018, passant de 3,5 à 4,4 M€ en 2022. Ces évolutions s'expliquent essentiellement par l'application des conditions de rémunération, d'avancement et de promotion interne inscrites dans les statuts du personnel²³ mais également, dans une moindre mesure, par les recrutements et la hausse du point d'indice en 2022. Selon les données des comptes administratifs, les effectifs de l'agence sont ainsi passés de 43 équivalents temps plein²⁴ (ETP) en 2018 à 45,6 ETP en 2022.

²² L'année 2022 est marquée par une CAF brute de – 323 229 € qui fait principalement suite à des annulations de titres émis en 2021 pour un montant de 355 222 €. En 2021, l'AUE a émis les premiers titres sur son activité commerciale correspondant à des prestations d'assistance opérationnelles relatives à la convention cadre AUE/EDF. Suite à différents échanges avec le payeur, l'AUE a été contraint d'annuler les titres émis en 2021 par des mandats au compte 673 afin de répondre aux obligations fiscales en matière de TVA collectée. Le nouveau paramétrage a nécessité la réémission de titres en enregistrant de la manière suivante :

- le montant HT de 296 018,33 sur le compte 706,
- le montant de la TVA de 59 203,67 au compte 44571.

²³ La chambre faisait état, dans son rapport sur l'AUE publié en 2018, d'un statut du personnel hybride entre droit public et privé, et favorable aux salariés <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/45801>.

²⁴ Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet).

Sur ces bases, l'agence a dégagé un excédent brut d'exploitation de 70 000 € en moyenne sur la période.

S'agissant des dépenses d'investissement, elles sont limitées et concernent essentiellement l'achat de mobiliers, de matériels, données informatiques et téléphoniques. Elles ont représenté en moyenne annuelle un peu moins de 75 000 € et sont financées par une subvention versée par la collectivité de Corse.

L'AUE n'étant pas endettée, elle a dégagé une capacité d'autofinancement (CAF) nette positive venant alimenter un fonds de roulement et une trésorerie, positifs sur toute la période 2018-2022. La trésorerie s'élevait à un peu plus de 1 M€ au 31 décembre 2022, correspondant à 62 jours de charges courantes.

Le budget primitif (BP) 2023 marque une césure, matérialisant la forte montée en charge des activités commerciales, principalement dans le domaine de l'énergie. L'évolution des activités de l'AUE a nécessité de prévoir des augmentations significatives en dépenses comme en recettes. L'agence a ainsi inscrit des crédits en croissance de 143 % au chapitre 011 « Charges à caractère général » et de 20 % au chapitre 012 mais également de 590 % au chapitre 70. Une hausse de recettes de +2,6 M€ est prévue au chapitre 706 « Prestations de services » (2 955 806 €) par rapport à 2022 (340 346 €), qui s'explique pour une large partie par la hausse de recettes projetée au titre de la convention AUE/EDF (de l'ordre de 2,25 M€). Les recettes engendrées par les autres activités commerciales de l'agence (+ 0,35 M€) seraient issues de prestations telles que le programme SEIZE²⁵ et de diverses missions d'assistance opérationnelles d'aménagement du territoire.

Tableau n° 3 : Budget primitif 2023

	CA 2022	BP 2023	Ecart
<i>Chapitre 011</i>	1 559 343	3 783 006	+ 2 223 663
<i>Chapitre 012</i>	4 565 550	5 483 648	+ 918 098
<i>Chapitre 70</i>	459 985	3 173 918	+ 2 713 933

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir du compte de gestion 2022 et du BP 2023.

2.2.1 Un poids toujours important de la subvention d'exploitation de la collectivité de Corse malgré des recettes commerciales en hausse

De 2018 à 2022, les recettes, dont dispose l'agence pour le financement de ses activités, reposent encore largement sur les subventions versées par sa tutelle, la CdC. La subvention d'exploitation est composée de deux programmes distincts, celui correspondant au fonctionnement propre de l'AUE (charges générales, salaires, charges...) et celui correspondant au budget mobilisé sur le financement d'études et de recherches dans les secteurs de l'urbanisme et de l'énergie.

²⁵ Le programme SEIZE « Sensibilisation aux économies d'énergie des entreprises et collectivités des îles et zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain ».

Tableau n° 4 : Poids de la subvention de la CdC dans la section d'exploitation de l'AUE 2018/2023

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (BP)
Subvention d'exploitation CdC	4 902 813	4 674 963	5 174 335	5 135 672	5 329 416	5 394 000
Autres recettes	209 375	41 914	107 250	464 900	693 903	3 670 933
Ventes de produits fabriqués, prestations	209 375	41 913	107 248	458 108	459 985	3 631 933
Autres produits de gestion courante	0	1	2	6 792	233 918 ²⁶	39 000
Total produits de gestion	5 112 188	4 716 877	5 281 585	5 600 572	6 023 319	9 064 933
Subventions CdC / recettes d'exploitation (en %)	96 %	99 %	98 %	92 %	88 %	60 %
Total charges courantes	4 905 014	5 178 191	5 032 103	5 293 990	5 992 511	9 295 176
Subventions CdC / dépenses d'exploitation (en%)	100 %	90 %	103 %	97 %	89 %	58 %

Sources : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et du budget primitif 2023 de l'AUE.

Dans la continuité des observations du rapport précédent de la chambre sur les exercices 2012 à 2017, la subvention d'exploitation versée par la CdC représente toujours près de 90 % des recettes d'exploitation de l'AUE en moyenne entre 2018 et 2022. Ce niveau de subventionnement reste élevé au regard du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) de l'agence²⁷. De 2018 à 2022, la subvention d'exploitation a couvert en moyenne 96 % de ses charges courantes.

En pratique, l'AUE a précisé que le montant de cette subvention était déterminé à partir des orientations budgétaires traduisant les axes stratégiques portés par le conseil exécutif de la CdC, de l'évolution de la masse salariale et des recensements des besoins effectués par chaque service en fin d'année.

Toutefois, une inflexion est visible à partir de 2021, où les ventes de produits et services connaissent une hausse marquée. Au total, entre 2018 et 2022, les recettes générées par l'activité propre de l'agence ont plus que doublé mais ne représentent néanmoins que 5,7 % des produits.

²⁶ Ces produits proviennent de l'extourne de la provision du montant des CET 2021 des agents de l'AUE pour un montant de 198 096,57 € et au remboursement sur des formations effectuées par les salariés pour 35 819,86 € et aux arrondis mensuels des prélèvements à la source pour 1,82 €.

²⁷ Pour rappel, l'article L. 2224-1 du CGCT applicable aux communes prévoit en principe que les budgets des services publics à caractère industriel et commercial, quel que soit leur mode d'exploitation, « doivent être équilibrés en recettes et en dépenses », ce qui interdit toute subvention à un EPIC. La doctrine administrative considère que cette interdiction s'applique aux régions même sans texte (Voir l'article Seban & Associés paru dans le courrier des maires « La tarification des services publics locaux », décembre 2017). La collectivité de Corse est donc concernée.

Les textes prévoient toutefois la possibilité de verser des subventions, lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ou lorsque des investissements ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

La chambre note néanmoins que certains produits ne constituent pas des recettes commerciales en tant que telles²⁸ et que leur imputation à ce chapitre reste discutable. En effet, les montants inscrits concernent tant les recettes issues de ventes de prestations de services que celles issues de partenariats avec différents prestataires dans le cadre de projets portés par l'AUE et donnant lieu à refacturation de frais.

En réponse aux observations de la chambre, le directeur général de l'agence indique qu'il étudiera avec la direction régionale des finances publiques (DRFIP) le compte sur lequel cette recette devra à l'avenir être imputée.

Ainsi, si le niveau de subventionnement de l'AUE reste élevé, la hausse progressive de ses recettes commerciales tend à répondre à l'une des principales recommandations formulées par la chambre dans son rapport précédent relatif aux modalités d'exercice de la tutelle de la CdC sur ses agences et offices, à savoir, le redéploiement des activités de l'EPIC vers la production et la commercialisation de biens et services jusqu'à ce que ces dernières représentent une part déterminante de leurs ressources²⁹. Le BP 2023 de l'agence s'inscrit nettement dans cette trajectoire, avec une estimation des recettes qui croît de plus de 2,7 M€ par rapport au réalisé de 2022, même si celles liées au cadre AUE/EDF en représentent la majeure partie.

Recommandation unique : Développer la production et la commercialisation de services liés à l'aménagement.

2.2.2 Une comptabilité analytique déployée en 2023

La dotation financière versée par la CdC est destinée à couvrir les contraintes de fonctionnement imposées à l'agence et liées à des exigences de service public, motivées par une délibération, mais ne peut se traduire par la compensation pure et simple de son déficit de fonctionnement³⁰.

Le budget de l'AUE est voté uniquement par nature, et non assorti d'une présentation croisée par fonctions (à savoir, par destination des crédits/grandes politiques ou thématiques.

²⁸ Parmi les titres transmis, sont listés : des aides de partenaires pour des études portées par l'AUE, des subventions de l'Etat accordées à l'AUE pour la réalisation d'actions en faveur de la transition écologique...

²⁹ Recommandation n° 4 du ROD sur la collectivité de Corse : « Dans l'hypothèse du maintien du statut d'EPIC des agences et offices, la CdC doit s'assurer que ces établissements redéployent leurs activités respectives vers la production et la commercialisation de biens et services jusqu'à ce que ces dernières représentent une part déterminante de leurs ressources. Cela conduirait à un allègement de la dotation de fonctionnement propre versée par la tutelle à hauteur de 21,6 M€ ».

³⁰ Article L. 2224-2 du CGCT.

Par ailleurs, jusqu'en 2022, l'AUE n'a pas déployé de comptabilité analytique ni opéré de séparation fonctionnelle au niveau comptable entre ses différentes activités. Par conséquent, les dépenses destinées à compenser ses missions de service public (par exemple d'observation, d'analyse territoriale et de prospective, ou d'assistance à la CdC sur ses avis ou pour l'élaboration de documents de planification régionale) ne pouvaient jusqu'alors être distinguées de celles liées à ses activités concurrentielles (assistance aux collectivités du bloc communal par exemple). Elles ne pouvaient pas non plus être départagées entre les deux grandes missions confiées à l'agence : l'aménagement du territoire, d'une part, et la transition énergétique, d'autre part. Il n'était donc pas possible de connaître le budget de l'AUE spécifiquement consacré à la thématique d'aménagement, objet du présent rapport.

De même, il n'était pas possible de rapprocher le montant de la subvention d'exploitation allouée par la CdC avec celui des dépenses effectuées par l'AUE hors champ commercial et concurrentiel, et destinées à être compensées. *A contrario*, existait un risque potentiel que les activités commerciales de l'agence, partiellement financées par des fonds publics, viennent concurrencer le secteur privé et fausser ainsi la libre concurrence. Interrogée sur ce point, l'AUE a indiqué que les offres de prix ont reposé sur « une estimation sincère du temps à consacrer aux prestations par les différents profils de personnels et à une évaluation du coût de ces ressources humaines uniquement basée sur les coûts salariaux et un prorata des charges de fonctionnement de la structure sans déduction des recettes publiques ».

Afin d'éviter que cette subvention ne contribue à financer des frais généraux pouvant être mobilisés pour exercer des activités concurrentielles, la délibération de l'Assemblée de Corse du 25 avril 2019 approuvant l'offre de services de l'AUE a établi une grille tarifaire pour les prestations réalisées par catégories d'agents, qui inclut un prorata des charges de fonctionnement de la structure (cf. tableau n°5 ci-dessous). Toutefois ces coûts, dont la délibération établit qu'ils sont susceptibles d'évoluer en fonction des charges de fonctionnement de l'AUE et qu'ils doivent donc être mis à jour périodiquement, n'ont pas été revus depuis 2019.

Tableau n° 5 : Coût de l'offre de services de l'AUE, selon le profil technique mobilisé pendant une journée

Profil sollicité	Coût journalier
Architecte urbaniste	690,00€
Chargé d'études ou d'opérations	535,00€
Chef de département	690,00€
Conducteur de travaux	540,00€
Directeur délégué à l'urbanisme et à l'aménagement	890,00€
Cartographe	435,00€

Source : Délibéré du 25 avril 2019, Assemblée de Corse.

Une comptabilité analytique, initiée en 2022, est effective en 2023. Tous les comptes de la nomenclature comptable sur les chapitres de dépenses et de recettes sont désormais divisés analytiquement.

L'élaboration budgétaire pour l'exercice 2023 a également ³¹été exprimée en dépenses et en recettes selon les trois types d'intervention ³² de l'agence : les activités administratives, celles menées dans le cadre de la convention AUE/EDF, et les autres prestations commerciales. Cette évolution est salubre et permet d'imputer aux différentes activités les augmentations de charges enregistrées.

A titre d'exemple, le budget prévisionnel pour l'année 2023 permet d'évaluer le temps passé par chaque salarié de l'AUE sur les différentes activités. On peut ainsi constater, sur la base du tableau n° 6, que la masse salariale dédiée aux activités administratives, prévue pour l'exercice 2023, diminue de 14 % par rapport au compte administratif 2022, cette baisse étant liée à l'affectation au *prorata temporis* d'unités d'œuvre dédiées aux activités administratives vers les activités commerciales.

Tableau n° 6 : Dépenses enregistrées au chapitre 012

012	Activité administrative	Actes AUE/EDF	Autres activités comm	Total
CA 2022	4 533 342	32 208	0	4 565 550
BP 2023	3 887 358	1 374 751	221 539	5 483 648
Ecart	- 645 984	1 342 543	221 539	918 098
Ecart en %	- 14 %			20 %

Source : AUE.

L'agence prévoit ainsi qu'en 2023, 32 % des ETP seront consacrés aux activités concurrentielles.

Cependant, le projet de COP ne détaille toujours pas les critères de calcul de la subvention d'exploitation versée par la CdC pour charges de service public et sa répartition par typologie de prestations qu'elle a vocation à financer.

³¹ Rapport du président de l'AUE au conseil d'administration du 7 avril 2023 en vue de l'adoption du BP 2023 de l'AUE.

³² Les activités administratives correspondent aux missions de service public prises en charge par la dotation de la CdC ; Les activités commerciales relevant de la convention AUE/EDF sont distinguées des autres activités commerciales en raison des volumes en jeu ; Les autres activités commerciales sans distinction des activités générées par l'offre de service urbanisme des autres prestations de services.

2.3 L'organisation de l'organe de direction et des services de l'agence

2.3.1 Le conseil d'administration

Depuis le dernier rapport de la chambre portant sur les exercices 2012 à 2017, la composition de l'organe délibérant de l'AUE n'a pas évolué. Elle est toujours matérialisée par une surreprésentation de la collectivité de Corse et reste peu ouverte aux autres institutions.

Le poids de la tutelle s'est encore accentué avec la suppression des départements et la création de la collectivité unique au 1^{er} janvier 2018³³. Les deux ex-représentants des départements sont désormais désignés parmi les conseillers territoriaux de l'Assemblée de Corse. Bien que modifiés *a posteriori* par délibération du 20 décembre 2018, les statuts de l'AUE n'ont pas encore été mis à jour sur ce point.

Il en résulte que sur les 26 membres (avec voix délibérative) que compte le conseil d'administration, plus de la moitié est issue de la CdC, à laquelle s'ajoutent six représentants des agences et offices, organes placés sous la tutelle directe de la collectivité. Ce sont donc 20 membres qui sont donc désignés directement ou indirectement par la CdC. La chambre relève à nouveau que l'office foncier de la Corse (OFC) n'est toujours pas représenté, alors que sa mission en fait un acteur majeur de l'aménagement dans l'île.

Une modification des statuts de l'AUE a été proposée à son conseil d'administration en juin 2022. Elle consistait en la prise en compte de la création de la collectivité de Corse dans la représentation des élus de l'Assemblée de Corse au sein dudit conseil et l'ajout d'un représentant de l'OFC. La présentation de ce rapport devant l'Assemblée de Corse a été reportée considérant son statut « non urgent » et renvoyée à une date postérieure à la signature du COP.

En pratique, seuls deux élus locaux sont membres du conseil d'administration, dont un seul a siégé entre 2018 et 2022, l'association des maires de Haute-Corse n'ayant désigné son représentant qu'en 2023. Si, dans les faits, la plupart des conseillers territoriaux sont également maires ou conseillers municipaux, la quasi-absence d'élus locaux en dehors de ceux participant déjà aux instances de la CdC n'en n'est pas moins réelle. La société civile n'est pas plus représentée.

Or, les maires sont des partenaires privilégiés de l'AUE pour la bonne mise en œuvre du PADDUC et des missions de l'agence en matière d'accompagnement des documents d'urbanisme locaux. Leur sous-représentation contraste avec la composition des agences d'urbanisme telle que prévue par l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme, qui pose le principe d'une création et d'une gestion partenariale avec les communes et intercommunalités. A l'inverse, le déséquilibre au profit de la tutelle peut remettre en question l'existence d'un établissement distinct. La représentativité des acteurs locaux pourrait donc être utilement renforcée.

³³ Aux termes de l'article L. 4421-1 du CGCT, modifié par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 (article 30) portant nouvelle organisation de territoriale de la République, dite Loi « NOTRe », la collectivité de Corse constitue, depuis le 1^{er} janvier 2018, une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la constitution, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud.

Si la fréquence des réunions du conseil d'administration s'est renforcée par rapport à la période 2012-2017, et que le seuil minimal de quatre réunions annuelles est désormais respecté, l'assiduité de ses membres demeure en revanche faible, en particulier en ce qui concerne les élus, alors même que les réunions de cette instance offrent la possibilité de les suivre en visio-conférence. Le taux d'absentéisme des élus est allé croissant, passant de 38 % en 2018 à 56 % en 2022.

Toutefois dans la mesure où le conseil d'administration ne délibère valablement que si la moitié au moins de ses membres est présente ou représentée, il n'apparaît pas de cas où le quorum n'aurait pas été atteint au cours de la période et où le conseil aurait été tenu de se réunir de nouveau dans les 15 jours.

La gouvernance de l'agence est enfin complétée par un bureau, composé de 10 membres élus par le conseil d'administration en son sein, dont six désignés par les conseillers à l'Assemblée de Corse. La mission de ce bureau est de procéder à la répartition des aides et subventions, aucune autre attribution légale ne lui ayant été déléguée par le conseil d'administration. Les aides attribuées par le bureau portent très largement sur le volet énergétique de l'activité de l'agence.

2.3.2 Les moyens affectés aux différentes missions en matière d'aménagement

L'organigramme de l'AUE a été mis à jour par délibération du conseil d'administration du 2 juillet 2018, pour prendre en compte la feuille de route 2018-2020 de l'agence.

L'organisation repose sur un président et un directeur général, qui est également directeur délégué à la transition énergétique. Trois services « support » sont rattachés au directeur : la direction de la communication, le département « Intervention » chargé de la gestion des aides à la transition énergétique et des marchés publics, ainsi que le département « Fonctionnement » dédié aux moyens généraux, aux ressources humaines et à la comptabilité.

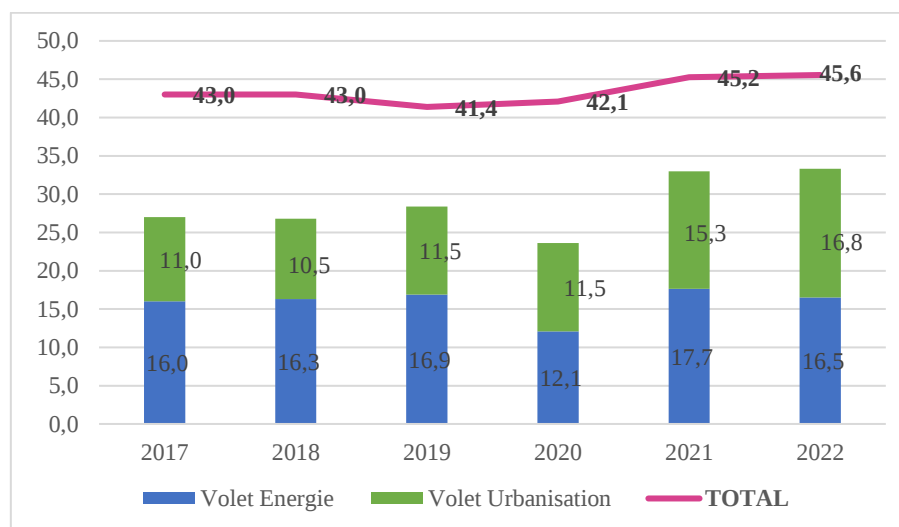
Deux directions déléguées correspondent aux deux grandes missions confiées à l'AUE, ce qui contribue à en assurer la visibilité : la direction déléguée à la transition énergétique et celle déléguée à l'aménagement du territoire (DDAT). Le département « aménagement et travaux » leur est commun.

La direction déléguée à l'aménagement se compose de deux départements, l'un consacré à l'observation et au suivi du PADDUC, l'autre à l'urbanisme et à la conception de projets d'aménagement. Selon la distinction opérée dans le projet de COP, ce département est séparé en deux pôles pour distinguer les prestations réalisées pour le compte de la CdC de celles dédiées à l'assistance aux communes et à leurs groupements.

Au total, fin 2022, l'effectif de l'agence se composait de 49 emplois budgétaires, correspondant à 45,6 agents équivalents temps plein (ETP). Il a peu évolué sur la période.

La répartition interne des agents a en revanche été modifiée : si, jusqu'en 2020, le nombre d'agents dédiés au volet énergie était supérieur à celui consacré à l'aménagement, ce dernier a fortement augmenté à partir de 2021 (+ 5,8 ETP entre fin 2017 et fin 2022). Désormais, chacune des deux missions se voit affecter un nombre d'agents équivalent, avec respectivement 16,5 ETP pour le volet énergie, et 16,8 pour le volet urbanisation.

Graphique n° 4 : Évolution de l'effectif global et par politique publique de l'AUE (en ETP au 31/12)



Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et les données transmises par l'agence.

Au sein de la DDAAT, les agents d'encadrement (catégorie A) sont fortement représentés. L'ensemble du personnel dispose d'une fiche de poste. La direction se compose essentiellement de chargés d'études et comprend un architecte urbaniste et un conducteur de travaux.

Tableau n° 7 : Répartition des agents affectés à l'aménagement du territoire selon leur statut

Statut - catégorie	Nombre d'agents concernés
Directeur (A)	1
Chefs de département (A)	2
Chargés d'études (A)	10
Architecte urbaniste (A)	1
Cartographe (B)	1
Conducteur de travaux (B)	1
Gestionnaire (B)	1

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données transmises par l'agence.

L'analyse de l'organigramme et des fiches de poste indique qu'un même agent est très souvent affecté à plusieurs pôles. Chaque pôle ne dispose donc pas d'une équipe spécifiquement dédiée. La plupart des personnels travaillent à la fois pour le pôle relatif à l'assistance aux collectivités et pour celui consacré aux prestations délivrées pour le compte de la CdC.

Outre que cette organisation n'est pas optimale, bien qu'elle offre une certaine flexibilité dans l'allocation des ressources, elle contribue également à brouiller la frontière entre les différentes missions de l'AUE, pourtant structurées dans des services distincts. La quantification précise des objectifs du COP doit permettre, à la signature de celui-ci, d'affecter les moyens humains de l'agence à ces différents services.

2.4 La commande publique

L'examen de la commande publique a conduit la chambre à aborder l'organisation juridique et matérielle inhérente aux achats et à procéder à l'analyse d'un échantillon de marchés conclus et exécutés au cours de la période sous revue.

S'agissant de l'organisation, la chambre a pu constater que :

- Aucune délégation n'est consentie en matière de commande publique, seul le directeur est habilité à engager l'agence, conformément aux statuts. Par ailleurs, le service commande publique est placé sous son autorité.
- La liste des marchés en cours est bien publiée dans les rapports d'activité annuels, mis en ligne sur le site internet de l'agence.
- La composition et le fonctionnement de la commission d'appel d'offres n'appellent pas d'observation.
- Un guide des procédures complet est diffusé aux agents.

Les marchés contrôlés sont repris dans l'annexe n° 3.

Les pièces générales des marchés ont été examinées. D'une manière générale, ni le mode d'organisation du service de la commande publique, ni l'examen des pièces liées à la procédure et à l'exécution des quatre marchés publics sélectionnés, n'appellent d'observations de la chambre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les missions de l'agence en matière d'aménagement du territoire n'ont pas évolué depuis la dernière modification des statuts, intervenue en 2018. Les principales consistent, d'une part, en la mise en œuvre et en l'évaluation du PADDUC, en l'accompagnement en ingénierie des collectivités dans le développement de leurs outils de planification et, d'autre part, au déploiement d'opérations d'aménagement au sens de l'article L300-1 du code de l'urbanisme.

Une feuille de route de l'agence pour 2018-2021 a été actée par l'Assemblée de Corse en juin 2018, dont l'objectif est de marquer une césure entre une première période où l'agence a essentiellement contribué à l'élaboration du PADDUC et une seconde, plus opérationnelle et tournée vers l'accompagnement des collectivités, à qui une offre de services variés sera proposée.

Un contrat d'objectifs et de performance, dont l'objectif est notamment de décider du temps et des moyens dédiés aux différentes activités de l'agence et d'envisager les recettes liées, est en cours de négociation avec la collectivité de Corse depuis plus de trois ans.

L'exécution de ce contrat, lorsqu'il sera signé, pourra s'appuyer sur une comptabilité analytique déployée en 2023 et permettra, notamment, de s'assurer du bon emploi de la subvention d'exploitation qui représente toujours la part substantielle des recettes d'exploitation, même si la chambre a pu noter une hausse des recettes commerciales.

Pour son fonctionnement, l'agence prend ses directives d'un conseil d'administration, composé essentiellement de représentants de la collectivité de Corse ou de ses satellites, peu ouvert aux autres institutions et s'appuie sur ses services, structurés autour de deux directions déléguées regroupant quelques 45,6 agents en équivalents temps plein.

3 LES CONTRIBUTIONS DE L'AGENCE DANS LA STRATEGIE REGIONALE D'AMENAGEMENT

De par ses statuts et les mandats confiés par l'Assemblée de Corse, l'AUE apporte son concours actif à l'élaboration, à l'évaluation et à la révision du PADDUC et des autres politiques sectorielles définies à l'échelle régionale. Par ailleurs, l'agence mène de nombreuses missions d'observation et de suivi en dehors du PADDUC (bilan enquête déplacement, acquisition de données relatives aux locations touristiques de courte durée...).

3.1 Des retards dans les missions statutaires de suivi et d'évaluation du PADDUC

3.1.1 Des rapports de suivi non produits à fréquence régulière et s'appuyant sur des données partielles et parfois non actualisées

Selon l'article L. 4424-12 (III) du CGCT, un « rapport d'évaluation annuel portant sur la mise en œuvre de certaines dispositions particulières du PADDUC et leur impact réel sur l'environnement et le développement durable » est établi par la CdC et adressé au Premier ministre, qui le transmet au Parlement. Ces dispositions concernent la liste complémentaire des espaces remarquables fixée par le PADDUC et les dérogations qu'il prévoit concernant l'inconstructibilité de la bande des 100 mètres pour des aménagements « légers »³⁴.

En outre, le livret II du PADDUC liste 84 indicateurs de suivi afin de permettre « d'observer en temps réel le développement économique, social et environnemental de la Corse ».

Ainsi qu'il a été dit précédemment, les statuts de l'AUE prévoient que l'agence participe à l'évaluation et aux éventuelles révisions du PADDUC et qu'elle concourt aussi au suivi de la mise en œuvre de la politique foncière et de logement. Ces missions font également partie de la feuille de route de l'agence pour 2018-2020.

³⁴ Ces dérogations ont été circonscrites par le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM, annexe 6 du PADDUC – livre II et carte des vocations des plages) au domaine public maritime en distinguant les plages naturelles, les plages naturelles fréquentées, les plages semi-urbaines et les plages urbaines, hors espaces naturels remarquables.

C'est dans ce cadre que l'AUE a coordonné la réalisation de deux rapports de suivi, l'un présenté le 27 juillet 2017 (portant sur l'année 2015-2016) et l'autre le 25 septembre 2020 (portant sur trois années consécutives 2017-2019).

Si ces rapports vont au-delà des exigences légales du CGCT, en présentant également une mise à jour des indicateurs mentionnés au livret II du PADDUC, un état des lieux des recours contentieux à l'encontre du document et des études menées sur la période, ils n'ont pas été produits selon le rythme annuel prévu par la loi. L'agence explique ce choix par l'attente des résultats de différentes études³⁵ devant alimenter le contenu, ainsi que par les effets de la pandémie de Covid-19. La chambre note que sur les sept rapports qui auraient dû être produits sur la période de contrôle, seuls deux ont vu le jour et aucune présentation annuelle au grand public n'a été organisée³⁶.

Par ailleurs, le renseignement des données du rapport de suivi et d'évaluation du PADDUC 2017-2019 apparaît perfectible. Il précise, dans un propos introductif, qu'il « est bâti en grande partie avec des informations obtenues auprès de l'Etat, relatives à la saison 2017 ». Parmi les 84 indicateurs suivis au titre du PADDUC (économiques et sociaux, avec notamment le suivi des taux de chômage et de pauvreté, socio-culturels, avec le suivi du nombre d'associations loi 1801, etc.), 7 ne sont pas renseignés et 47 reposent sur des données datant d'avant 2017. Parmi ces derniers, la plupart n'ont pas été mis à jour depuis le précédent rapport, ce qui ne permet pas d'en évaluer les évolutions. Le décalage « inhérent entre la récolte des données, leur traitement et leur mise à disposition » apparaît ici particulièrement prononcé. Les indicateurs directement suivis et renseignés par l'AUE n'ont pas non plus fait l'objet d'actualisation. A titre d'exemple, les 14,7% de communes avec un PLU valide renseigné, et la part de la production de bâtiments d'activités et tertiaires réalisée dans le cadre d'opération publiques d'aménagement indiquée comme nulle, correspondent aux données de l'année 2017. Pourtant ce dernier indicateur, qui correspond à l'activité de l'agence, est, *a minima*, suivi annuellement au titre de ses rapports d'activité.

3.1.2 Une analyse globale des résultats du PADDUC très attendue

L'article L. 4424-14-II du CGCT dispose qu'à « l'expiration d'un délai de six ans à compter de la date d'approbation du plan d'aménagement et de développement durable, le conseil exécutif procède à une analyse globale des résultats de son application notamment du point de vue de l'environnement ». Le PADDUC étant devenu opposable en novembre 2015, l'analyse globale de ses résultats susceptible d'être soumise au conseil exécutif de la CdC devait être entreprise dès la fin 2021.

Par délibération de l'Assemblée de Corse du 25 septembre 2020, l'AUE a été mandatée pour « élaborer et soumettre avant la fin de l'année 2020 une proposition méthodologique visant à établir les modalités » de cette analyse globale. L'agence a soumis à la CdC au cours du premier semestre 2021, un projet de méthode relative à l'analyse globale des résultats, qui a été entérinée par l'Assemblée de Corse³⁷ en novembre 2021.

³⁵ Etudes lancées par l'agence et la CdC devant alimenter le rapport (sur la mobilité, résidences secondaires) et questionnaire aux maires des communes régies par la Loi Littoral.

³⁶ En référence au PADDUC, livret II, PADD p 275 « *Ce rapport sera enfin mis à disposition de l'ensemble de la population pour un « retour citoyen » qui alimentera la concertation permanente en vue des révisions périodiques du PADDUC. Il fera l'objet d'une présentation annuelle au grand public* ».

³⁷ Par délibération du 19 novembre 2021.

Dans le même temps, cette dernière a également créé le Conseil de l'Aménagement et de l'Urbanisme de Corse (CAUC), instance d'échange et de concertation entre l'ensemble des acteurs concernés par les questions d'aménagement et d'urbanisme (voir liste des participants en annexe n° 2). Cette instance ne s'est toutefois toujours pas réunie depuis sa création.

Conformément à la méthodologie adoptée (chapitre 3 du rapport méthodologique de l'analyse globale), l'AUE a copiloté avec la direction générale adjointe en charge de l'aménagement et du développement des territoires (DGAADT) l'analyse interne du PADDUC effectuée au sein de la collectivité de Corse et des agences et offices. Son rôle a plus précisément consisté à synthétiser les contributions de différents comités techniques organisés en interne (déclinés par orientations stratégiques) et à contribuer à élaborer le questionnaire adressé aux maires le 15 mars 2023.

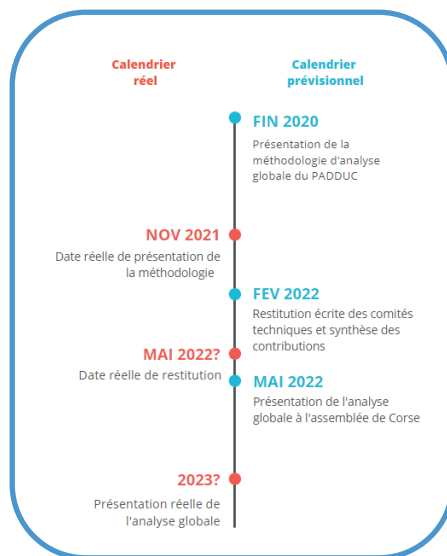
En réponse à ces observations, le président du conseil exécutif de la collectivité de Corse indique que la méthodologie d'analyse a été élaborée et proposée par la collectivité de Corse à titre principal tout comme les travaux d'analyse interne et que, après une période transitoire, les rôles respectifs de la collectivité de Corse et de l'AUE sont désormais clarifiés.

Là encore, la présentation de l'analyse globale n'a cessé d'être reportée et n'est toujours pas intervenue plus d'un an après la date prévisionnelle³⁸ fixée par la méthodologie adoptée en 2021 et plus de deux ans après l'échéance des six années du PADDUC. Interrogé à ce sujet par un élu à l'occasion d'une question orale³⁹, le président de l'AUE a indiqué que l'analyse du PADDUC sera présentée à l'Assemblée de Corse en 2023, sans autres précisions. La date de première réunion du CAUC n'a, en revanche, toujours pas été arrêtée.

³⁸ Mai 2022.

³⁹ Question/réponse n°2022/O2/053, lors de la session extraordinaire des 29 et 30 septembre 2022.

Schéma n° 1 : Analyse globale des résultats du PADDUC : écarts entre le calendrier prévisionnel et de réalisation



Source : Chambre régionale des comptes à partir des délibérations de l'Assemblée de Corse du 25 septembre 2020 et du 19 novembre 2021, ainsi que des données transmises par l'agence.

Or, cette analyse est un préalable à toute éventuelle révision du PADDUC. *A minima*, celui-ci doit intégrer les réformes législatives intervenues depuis son approbation, en particulier les dispositions de la loi « Elan »⁴⁰ du 23 novembre 2018 et celles de la loi du 22 août 2021 dite « Climat & Résilience »⁴¹, qui fixent notamment l'objectif d'atteindre d'ici 2050 l'absence de toute artificialisation nette des sols, dit « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN). Les régions ont jusqu'au 22 février 2024 pour prendre en compte cet objectif dans leurs schémas d'aménagement⁴².

À ce jour, au vu des retards accumulés, le respect de cette date butoir apparaît compromis.

⁴⁰ Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan ». La loi ELAN du 23 novembre 2018 a pour effet :

- « D'interdire la densification des « espaces urbanisés » autres qu'agglomérations et villages (définis au PADDUC) dans les espaces proches du rivage.

- De limiter les possibilités de constructions dans ces espaces urbanisés aux seules fins d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics », et d'imposer la soumission de chaque demande de permis de construire dans ces espaces à l'avis préalable du conseil des sites de Corse.

- Enfin et surtout, de conditionner les possibilités de construire dans ces espaces à leur identification dans un SCoT, ou par défaut dans le PADDUC. Le PADDUC approuvé en 2015 ayant défini des critères d'identification des espaces urbanisés, mais pas identifié spatialement ces derniers, il n'est donc désormais plus possible, pour les communes littorales, de délimiter dans leurs PLU ces secteurs déjà urbanisés hors des agglomérations et villages, tant qu'un Schéma de Cohérence Territoriale ne les aura pas identifiés, ou tant que le PADDUC n'aura pas évolué pour localiser lui-même ces secteurs, en l'absence de SCoT ».

⁴¹ Loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁴² Un délai supplémentaire a en effet été accordé par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS ».

3.2 La gestion des contentieux liés au PADDUC et au rétablissement de la carte des espaces agricoles

Lors de son adoption, le PADDUC a généré de nombreux contentieux. Une quarantaine de requêtes a été introduite en première instance, les derniers jugements du tribunal administratif ayant été rendus en avril 2018. Les procédures en appel se sont poursuivies jusqu'en avril 2019 et un dernier arrêt du Conseil d'État est intervenu en juillet 2021.

Si ces décisions n'ont globalement pas remis en cause le contenu du PADDUC⁴³, l'annulation à deux reprises, en 2018 puis 2022, de la cartographie des espaces stratégiques agricoles (ESA) a généré de nombreux contentieux qui ont mobilisé l'agence, sollicitée par la CdC afin d'apporter son appui technique dans la gestion de ces litiges et dans la modification du PADDUC visant à rétablir la carte des ESA⁴⁴.

Selon les informations communiquées par l'agence, l'appui à l'activité contentieuse aurait représenté en moyenne, de 2018 à 2022, 214 jours de travail, soit l'équivalent d'un agent à plein temps mobilisé sur un an (218). Or, cette activité n'est pas explicitement listée dans les statuts de l'agence et n'a pas fait l'objet d'une délibération de l'Assemblée de Corse mandatant officiellement celle-ci.

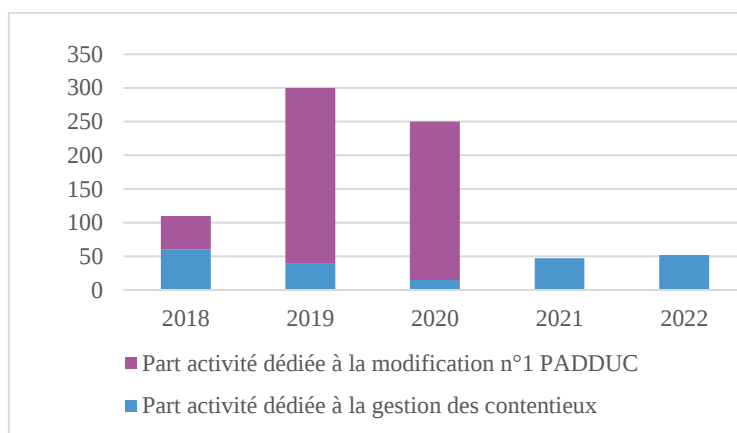
En outre, et bien que cette mission relève de ses statuts, la contribution de l'AUE à la modification n°1 du PADDUC résultant de ces contentieux aurait quant à elle nécessité 545 jours de travail entre 2018 et 2020, soit l'équivalent de 2,4 agents employés à temps plein.

Au total, la gestion du contentieux a mobilisé l'équivalent d'un agent pendant 8 mois à plein temps chaque année pendant 5 ans, à rapporter aux environs 13 ETP en moyenne sur l'activité urbanisme de l'agence pendant ces cinq années (cf. graphique n° 4).

⁴³ Hormis le classement de certains secteurs très localisés, s'agissant des communes de Peri (Cf. TA Bastia, 1^{er} mars 2018, n°1600452) et de Calvi (Villas Mandarine - Cf. TA Bastia, 9 mai, n°1600688).

⁴⁴ Par une décision du 3 juillet 2023, la Cour administrative d'appel de Marseille a rétabli la carte des espaces stratégiques agricoles en Corse.

Graphique n° 5 : Nombre de jours de travail consacrés par l'AUE à la gestion des contentieux et à la modification du PADDUC découlant de ces contentieux



Source : Chambre régionale des comptes à partir des chiffres communiqués par l'AUE.

3.3 Jusqu'en 2023, une part d'activité importante dédiée aux avis formulés pour le compte de la CdC

Selon l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme, les projets du plan local d'urbanisme (PLU) sont soumis pour avis aux Personnes Publiques Associées (PPA) à leur élaboration, parmi lesquels l'État, les régions et les départements⁴⁵.

En pratique depuis sa création, l'AUE a été chargée de centraliser, pour le compte de la CdC, les contributions des différents services et offices et de proposer à la collectivité les projets d'avis officiels sur les documents d'urbanisme qui lui sont soumis en sa qualité de PPA.

L'AUE est également sollicitée pour produire des notes visant à éclairer le président du conseil exécutif sur les projets de documents d'urbanisme, d'opérations ou de construction qui sont soumis au Conseil des Sites de Corse ou à la Commission Territoriale de la Préservation des espaces Naturels Agricoles et Forestiers (CTPENAF), qu'il copréside.

Dans son rapport précédent, la chambre régionale des comptes soulignait l'importance de cette activité dans les missions de l'AUE, au détriment de ses autres missions statutaires et notamment, celle de l'assistance aux collectivités du bloc communal.

Non explicitement prévu par les statuts, l'exercice de cette mission réglementaire peut être source de confusion⁴⁶ pour les élus, qui perçoivent l'agence comme un organisme censeur et exclusivement au service de la CdC.

⁴⁵ Les PPA sont listées aux articles L. 132-7 et L. 1322-9 du code de l'urbanisme.

⁴⁶ La délibération n°18/196 AC de l'Assemblée de Corse prenant acte de la présentation de la feuille de route de l'AUE 2018-2020 indique « ...pour que ce projet aboutisse, il sera nécessaire de gagner la confiance des collectivités clientes, en garantissant la nature purement technique et professionnelle des productions et services fournis et en évitant toute interférence entre les considérations liées au rôle de PPA exercé par la CdC et le travail fourni par l'AUE au service des collectivités locales.

L'AUE et la CdC s'étaient engagées à établir une convention clarifiant les modalités d'intervention de l'agence pour le compte de sa tutelle. À ce jour, l'AUE n'a toutefois fourni qu'une note du président du conseil exécutif en date du 27 janvier 2020, qui précise le processus d'échange entre les deux institutions et confirme le rôle de l'AUE dans la production des avis.

De fait, sur la période sous contrôle, cette activité a encore mobilisé fortement les équipes de l'AUE. L'agence a indiqué que ces missions ont représenté une charge de travail d'environ 1570 jours de travail sur cinq ans, soit près de 10 % des effectifs affectés à l'aménagement.

L'agence a indiqué que cette transition a pris complètement effet en juin 2023 à l'issue du recrutement par la DGAADT d'une personne ressource entièrement dédiée, l'AUE se limitant à fournir les contributions techniques, à l'instar des autres services, offices ou agences de la CdC. Par ailleurs, il a été convenu que l'agence ne pourrait intervenir pour représenter ou assister les services de la collectivité en tant que PPA sur le territoire d'une commune à laquelle l'AUE fournirait une assistance technique, pour éviter de se trouver dans une position « de juge et partie ».

En réponse aux observations, le président du conseil exécutif de la collectivité de Corse indique que l'analyse des documents de planification, après une période de transition, est désormais intégralement prise en charge par la collectivité de Corse, suite au recrutement d'un agent qualifié.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'AUE, de par ses statuts, contribue activement à la mise en œuvre et à l'évaluation du PADDUC. Néanmoins, sur la période de contrôle, seuls deux rapports de suivi du PADDUC ont été produits alors que la réglementation prévoit un rapport annuel d'évaluation. De plus, les rapports produits se sont parfois appuyés, pour le suivi des indicateurs listés dans le PADDUC, sur des données non actualisées.

La collectivité de Corse, par sa délibération de 2020 prenant acte du rapport de suivi et d'évaluation du PADDUC 2017-2019, a mandaté explicitement l'agence pour élaborer et soumettre avant fin 2020 à l'Assemblée de Corse une proposition méthodologique visant à établir les modalités de l'analyse globale du PADDUC telle que prévue par la loi.

Bien que cette méthode ait été adoptée en novembre 2021, la présentation de l'analyse globale, préalable à une potentielle révision du schéma, n'a toujours pas été effectuée, alors que le PADDUC doit, a minima, être mis en conformité avec la réglementation nationale qui a évolué depuis 2015.

En revanche, l'AUE enregistre, sur la période contrôlée, une part d'activité toujours importante dédiée aux avis formulés pour le compte de la CdC et pour la gestion des contentieux qui ont fait suite à l'adoption du PADDUC.

Après une période de transition, l'analyse des documents de planification des collectivités a été pris en charge intégralement par la collectivité de Corse en 2023.

4 L'EFFICACITE DES ACTIONS MENEES POUR ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES EN MATIERE D'AMENAGEMENT

4.1 La réorientation de l'offre de services à destination des collectivités

Le précédent rapport de la chambre soulignait que jusqu'en 2018, l'agence avait effectué de manière très ponctuelle sa mission d'assistance auprès des collectivités pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. Durant cette période, des prestations de conseil et d'assistance ont été engagées à titre gracieux dans un cadre formel ou informel. Depuis novembre 2018, l'activité de conseil auprès des collectivités et leurs groupements apparaît d'autant plus nécessaire que les différents documents d'urbanisme locaux doivent désormais être compatibles avec le PADDUC⁴⁷.

Afin de renforcer leur action auprès des territoires, la CdC et l'AUE ont souhaité substituer à la logique d'une organisation « par la réponse à une demande », une approche « par l'offre » en proposant une gamme de services pour inciter les collectivités à engager des démarches de projet, au-delà de la seule planification réglementaire⁴⁸.

Le principe de cette offre de services a été approuvé par délibération de l'Assemblée de Corse du 25 avril 2019. L'offre de services en tant que telle a été élaborée en 2020 et diffusée à l'attention des collectivités territoriales en 2022. Elle s'articule autour de trois modes d'intervention qui ont constitué les missions d'urbanisme de l'agence depuis cette délibération, complétées par la finalisation des missions enclenchées avant cette délibération :

- Une prestation de base gratuite, notamment pour les plus petites communes s'engageant dans l'élaboration de PLU consistant en : (i) la fourniture de cahiers des charges types pour des marchés d'élaboration de documents d'urbanisme ; (ii) le conseil préalable à l'élaboration de documents d'urbanisme et l'exposé synthétique des orientations du PADDUC applicables à leur territoire ;
- Des prestations générales d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), payantes, pour l'élaboration de documents de planification ou l'engagement de démarches pré-opérationnelles (de programmation ou de conception urbaine⁴⁹) ;

⁴⁷ Les collectivités avaient en effet trois ans à compter de 2015 pour mettre en compatibilité leurs documents avec le PADDUC (article L.111-1 du code de l'urbanisme).

⁴⁸ Voir rapport du président du conseil exécutif de Corse présenté à l'appui de la délibération de l'Assemblée de Corse du 25 avril 2019 approuvant l'offre de services de l'AUE dans le champ de l'accompagnement des collectivités en matière d'urbanisme et de planification.

⁴⁹ Ces prestations intègrent a minima : la définition des besoins de prestations à externaliser et les coûts correspondants, la rédaction des projets de marchés publics correspondant, l'assistance à la passation des marchés (analyse des offres etc.), l'assistance à l'organisation de la concertation publique, le suivi de l'exécution des prestations et l'assistance à l'organisation des réunions de suivi, la validation technique des productions avant réception par le maître d'ouvrage, l'assistance du maître d'ouvrage durant les différentes commissions d'examen des projets (CTPENAF, Conseil des Sites, etc.).

- Des prestations d'études spécifiques, également payantes, intégrant également des analyses en amont de la commande d'études⁵⁰.

L'objectif de l'AUE, afin de ne pas concurrencer le secteur privé, est de se placer en interface entre la commune ou l'intercommunalité et le bureau d'études, dans un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Son but est de prendre en compte les orientations et prescriptions du PADDUC très en amont de l'élaboration du document d'urbanisme local.

4.2 Des résultats et des actions qui tardent à se concrétiser

4.2.1 Au titre des prestations proposées par l'agence telles que résultant de la délibération de l'Assemblée de Corse du 25 avril 2019

La mission de délivrance d'une prestation de base gratuite pour les plus petites communes s'engageant dans l'élaboration de PLU, à travers la fourniture de cahiers des charges types et le conseil préalable à l'élaboration de documents d'urbanisme, ainsi que l'accompagnement à l'appropriation des dispositions du PADDUC sur le territoire concerné, ne font pas l'objet d'un objectif chiffré en nombre de prestations dans le cadre de la feuille de route de l'agence pour la période 2018-2020. Celle-ci a indiqué que 11 cahiers des charges types et 18 conseils préalables à l'élaboration de PLU ont été réalisés sur la période examinée. En 2022 par exemple, la commune de Riventosa a bénéficié gratuitement d'une étude concernant la faisabilité de projets de logements, et celle de Lozzi d'une étude concernant les possibilités de recours à certaines procédures pour l'extension du refuge de l'Ercu.

Si l'agence mentionne, dans son rapport d'activité 2022, que l'une des communes accompagnées, Zigliara, a passé un marché public avec un cabinet pour l'élaboration de son PLU à la suite de la prestation non rémunérée de l'AUE, le nombre total de PLU ayant été finalisés à la suite de ces prestations n'est toutefois pas communiqué par l'agence. Entre 2016 et 2021, la part de communes corses disposant d'un PLU opposable a augmenté faiblement, passant de 14,4 % à 17,7 %, tandis que la part de la population résidente permanente couverte par un PLU est désormais de 66 % alors qu'elle était de 64 % en 2016. Cela pourrait utilement constituer un indicateur suivi par l'agence dans le cadre du futur COP, au titre de l'achèvement des objectifs qui lui sont fixés.

⁵⁰ Il peut s'agir de l'élaboration de stratégies foncières, d'études d'urbanisme pré-opérationnelles, etc., mais également d'analyses d'enjeux, ou de formes urbaines, en amont de la commande d'études plus approfondies afin de mieux cibler l'objet de ces commandes.

Ce nombre relativement faible de documents accompagnés est à mettre au regard de l'importance de la réalisation, par l'agence, de missions « hors offre de services » sur cette période. Ce périmètre inclut d'abord la finalisation de six missions de conseil et participations à l'élaboration de plans, chartes et documents stratégiques et également la participation de l'AUE à plus de 90 missions de conseil et participation à l'élaboration des documents d'urbanisme dans le cadre de l'appui à la mise en œuvre du PADDUC pour le compte de la collectivité de Corse, les collectivités locales ne différenciant pas leurs demandes de conseil technique auprès de l'agence ou auprès du représentant de la collectivité de Corse. En pratique donc, ces missions de conseil et de participation à l'élaboration de PLU et cartes communales vont au-delà du seul périmètre de l'offre de service à titre gratuit telle qu'établie dans la délibération du 25 avril 2019, qui se bornait à la réalisation d'études préliminaires. Or certaines de ces missions gratuites ont été conduites pour le compte de communes d'envergure. Enfin, deux missions gratuites de conseil et réflexion pour l'élaboration de projets d'aménagement ont été menées pour Figari et Ville di Pietrabugno.

La coexistence de ces différentes missions, contenues dans l'offre de services et en-dehors de celle-ci, rend peu lisible les prestations dont peuvent bénéficier gratuitement les collectivités. Cet état est accentué dans un contexte où la « Mission urbanisme » lancée par le Président de la République en 2019 et confiée à la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN), a abouti à la proposition d'offrir aux collectivités remplissant certains critères de bénéficier gratuitement de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre de l'élaboration de documents d'urbanisme.

Plus largement, la coordination entre ces deux types de prestation devrait être renforcée. Un « COPIL Urbanisme » réuni en octobre 2019 sous la présidence de la préfète de Corse avait souligné l'enjeu de « travailler à la coordination et à la complémentarité des offres d'accompagnement respectivement proposées par l'État et l'AUE », mais cette coordination n'a jamais été approfondie au-delà de ce COPIL.

S'agissant des prestations rémunérées, l'agence a signé six marchés publics repris dans le tableau n° 8 en vue de la réalisation de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

En réponse aux observations de la chambre, le directeur général de l'agence souligne que cinq des six marchés ont été conclus depuis fin 2021, et dont quatre en 2022 ce qui, selon lui, atteste d'une dynamique, certes récente, mais encourageante.

Tableau n° 8 : Offre de services de l'AUE en AMO aménagement et programmation urbaine de 2018 à 2022

Mode d'intervention	Collectivité/territoire	Objet	Coût le cas échéant (HT)
Marchés publics	Commune de Rogliano	Assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation urbaine pour la requalification du port de Macinaggio	26 241,25
Marchés publics	Commune de Luri	Assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation urbaine pour la requalification de la marine de Santa Severa	34 572,5
Marchés publics	Commune de Barrettali	Assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation urbaine pour l'aménagement de la marine Giottani	8 025
Marchés publics	Commune de Brando	Assistance à maîtrise d'ouvrage en programmation urbaine pour la requalification de la traversée de la marine d'Erbalunga	34 057,5
Marchés publics	Commune de Corte	AMO pour l'ORT de Corte et son étude pré-opérationnelle	19 680
Marchés publics	PNRC	AMO pour la réhabilitation des refuges d'Ortu di U Piobbu, Carrozzu et Asinau	50 600
Total			173 176,25

Source/note : Chambre régionale des comptes à partir des données de l'AUE.

En dehors de ces prestations, l'AUE réalise également depuis avril 2018 les études du SCOT de Balagne pour le compte du Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) de Balagne. Cette production est prise en charge par la CdC en financement de deux postes supplémentaires à l'AUE pendant deux ans.

Le projet de COP définit des objectifs pour les missions de renforcement de l'ingénierie publique, à raison de six études et conseils à réaliser entre 2023 et 2025, qui devront avoir conduit à des opérations d'aménagement, et de 30 contrats passés avec les collectivités du bloc communal pour l'élaboration des documents de programmation et planification (SCoT, PLH, PDU, PLUi, PLU, Schéma cyclable, Plan Paysage) prévus dans le projet de COP. Ces objectifs ambitieux, qui devront être réalisés sur une période de 2 à 3 ans, supposent que soit clarifié le périmètre des prestations de l'AUE, entre les missions contenues dans l'offre de services et en-dehors de celle-ci.

4.2.2 L'absence d'opérations de projets urbains d'ensemble et d'aménagement intégré, et un faible nombre d'opérations d'aménagement opérationnel

4.2.2.1 L'action de l'agence sur les secteurs d'enjeux régionaux, conditionnée à la décision de la CdC et à celles des collectivités exerçant la maîtrise d'ouvrage.

Plusieurs orientations et dispositions du PADDUC visent à susciter un regain d'intervention publique en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Le PADDUC définit le périmètre de secteurs d'enjeux régionaux (SER). Ces secteurs sont voués à faire l'objet d'opérations d'aménagement et ainsi faire émerger un « urbanisme de projet » que l'agence a la charge d'impulser. Les SER sont les secteurs prioritaires appelant des projets urbains d'ensemble et des démarches d'aménagement intégrées avant toute poursuite de l'urbanisation ou tout investissement. Ces SER sont, en première approche, les secteurs prioritaires de l'action foncière publique, et ceux sur lesquels les dispositifs conservatoires doivent être envisagés.

La délibération 17-019 du 27 janvier 2017 a présenté une méthode de travail visant à initier ces projets d'aménagement d'ensemble et a missionné l'agence d'urbanisme pour animer la réflexion.

Cette dernière a donc préparé, sur cette base, les conditions d'exécution de sa mission à la fin de l'année 2018, par :

- Le lancement d'un marché de prestations intellectuelles *via* une dotation spécifique de la CdC de 500 000 € HT (diagnostics de territoires, esquisses d'aménagement et éléments financiers sur quelques SER, études de la voie ferrée orientale, etc...),
- L'organisation d'une série d'ateliers associant les intercommunalités et communes à l'échelle des neuf bassins de vie, qui visaient à lancer la démarche de programmation territoriale intégrée (devant déboucher sur une contractualisation spécifique). Ces ateliers se sont déroulés entre avril et septembre 2019.
- L'annonce d'un engagement des études de préfiguration des SER, dans un cadre de gouvernance plus restreint, puisque cette démarche ne concernait que les communes sur lesquelles un SER était prévu dans le PADDUC.

Suite à l'atelier de travail qui s'est tenu en juin 2019 à Bastia, le président de la communauté d'agglomération de Bastia (CAB), par courrier du 19 octobre 2020, a sollicité la CdC pour se faire accompagner dans les travaux d'élaboration de son projet de territoire et sur le principe d'un concours financier de la CdC justifié par l'externalisation de prestations en vue de l'élaboration d'un SCOT ou d'opérations d'aménagement répondant aux attendus du PADDUC sur le territoire de Bastia.

Nonobstant ce courrier resté sans réponse, la synthèse réalisée par le comité technique concernant les résultats du PADDUC⁵¹ et son application indiquait que « *les orientations du PADDUC en matière d'urbanisme opérationnel, et en particulier l'engagement de projets urbains d'ensemble (...) n'ont connu aucune traduction concrète. La conditionnalité de la poursuite de l'urbanisation au sein de ces espaces à l'élaboration d'un projet urbain d'ensemble ... n'a pas non plus été prise en compte dans le cadre des PLU élaborés ou révisés après approbation du PADDUC...Fin 2021, les seules approches préparatoires à l'engagement de projets urbains d'ensemble ont été, à notre connaissance, relevées dans le cadre des PLU d'Ajaccio avec l'instauration de quelques périmètres d'attente ... et de Calvi, avec le classement en zone AU stricte d'une emprise d'environ 10 ha en entrée de ville, réservée pour une urbanisation future dans le cadre d'une opération publique d'ensemble* ».

Ce comité technique susvisé relevait également que certains financements de la CdC pourraient être à l'avenir strictement conditionnés à la mise en œuvre d'opérations d'urbanisme intégrées sous maîtrise d'ouvrage publique.

En pratique, aucun SER⁵² n'a fait l'objet de démarches de préfiguration d'opération d'aménagement d'ensemble telles que prévues par la délibération n°17/019 AC. Aucune opération d'intérêt territorial (OIT) ne s'est concrétisée.

En 2020, l'agence a continué à œuvrer sur les SER en contribuant aux propositions d'inscriptions des crédits nécessaires aux études au Plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC), en discussion entre la CdC et la préfecture de région. L'idée était de conditionner tout financement au titre du PTIC au sein de ces secteurs à l'engagement de démarches d'aménagement urbain intégré. L'agence a proposé une méthode et une évaluation de l'ensemble des coûts d'étude et de conduite des démarches d'aménagement, jusqu'en phase d'enclenchement opérationnel, pour la totalité des SER identifiés au PADDUC, et suggéré que ces coûts (en moyenne 1 M€ par SER) soient financés sur le PTIC. Cette proposition n'a pas été validée par les services de l'Etat.

Ces démarches de préfiguration des aménagements pourraient être réactivées sans délai, sous réserve que les conditions de co-pilotage par les collectivités locales et la CdC soient stabilisées et que les moyens financiers pour les études à externaliser soient mobilisés, comme demandé par certaines collectivités locales.

4.2.2.2 Les missions d'AMO opérationnelle

Au titre des missions d'AMO opérationnelle de l'agence, six contrats sont actuellement en cours. La plus importante est l'assistance à maîtrise d'ouvrage de la commune de Corte pour son projet d'aménagement urbain d'ensemble dans le cadre de l'« Opération de Revitalisation du Territoire », en cours depuis février 2022.

⁵¹ Proposition de synthèse et Fiche de contribution à l'analyse globale OS 11/Réponse QI 44.

⁵² La commune de Corte, dans le cadre de son opération de revitalisation du territoire, mène une étude de programmation et de conception urbaine globale sur un périmètre qui se rapproche de celui du SER.

Quatre communes littorales du Cap Corse (Luri, Roglianu, Brandu et Barrettali) ont également passé, entre la fin de l'année 2022 et le début de l'année 2023, des marchés publics avec l'agence, pour des opérations d'AMO en vue de la requalification de marines du Cap Corse. Par ailleurs et depuis septembre 2018, l'agence poursuit la réalisation de l'AMO du Parc Naturel Régional de Corse pour la reconstruction de refuges (Carrozzu, Ortu di u Piobbu et Asinau).

Outre que la réalisation de ces opérations dépend des initiatives des collectivités, leur nombre relativement faible peut s'expliquer par le coût que représente la conduite d'AMO pour ces collectivités. Ainsi, les six contrats en cours (tableau n°8) représentent un coût moyen de 30 700 €, qui peut être lourd à supporter pour les petites collectivités. Les quatre contrats visant les marines du Cap Corse ont par exemple été intégralement financés par l'agence nationale de cohésion des territoires à travers les contrats de relance et de transition écologique.

La délibération du 25 avril 2019 prévoyait la formalisation de conventions-cadres entre l'agence et la collectivité de Corse, dédiées à encadrer les prestations de l'AUE concernant les prestations générales d'AMO pour proposer aux collectivités des contrats « clé en main », financés par la collectivité de Corse. Ces conventions-cadres n'ayant pas été élaborées, et l'agence n'attribuant pas de crédits d'intervention en matière d'urbanisme, les collectivités peuvent être freinées, dans leur recours à ces prestations, par la nécessité de rechercher leurs subventions en autonomie.

A date, aucune mission d'AMO opérationnelle menée par l'agence n'ayant été finalisée, il n'est pas possible d'en apprécier leur résultat. Les dernières missions contractualisées sur les quatre marinas du Cap Corse ont toutefois été établies autour d'un calendrier plus resserré que les premières missions signées pour la reconstruction des refuges (en cours depuis cinq ans maintenant), ce qui permettra de disposer prochainement d'un premier bilan effectif de l'activité de l'agence en la matière.

4.3 Des actions qui restent à mener pour faire de l'AUE un vrai aménageur

Si la collectivité de Corse, à travers ses nombreuses délibérations, rappelle le rôle central de l'agence en matière d'aménagement, cette dernière n'est néanmoins pas compétente pour initier les opérations d'aménagement en lieu et place des collectivités maîtres d'ouvrage, quand bien même celles-ci bénéficient d'un appui technique et financier de la CdC et de l'Etat. L'activité de l'agence est donc conditionnée par des politiques publiques régionales sectorielles qu'elle ne maîtrise pas. Néanmoins, des marges de progrès existent.

4.3.1 Faire connaître : achever la démarche de l'approche par l'offre vis-à-vis des collectivités

L'agence enclenche progressivement une approche plus proactive dans la recherche de missions d'AMO. Au-delà des consultations directes qu'elle reçoit, elle a par exemple soumis en 2022 trois réponses à des appels publics à la concurrence pour des missions d'AMO.

L'AUE a par, ailleurs, accompagné sa démarche de transition d'une « approche par la demande » vers une « approche par l'offre » vis-à-vis des collectivités territoriales par la réalisation d'une plaquette de présentation de son offre de services. En 2022 toutefois, seulement sept réunions de présentation ont été organisées dans les territoires. Le projet de COP ne prévoit pas d'objectifs en la matière.

Or, si la connaissance de l'agence et de son offre sera naturellement amenée à progresser une fois les premiers livrables de ses missions d'AMO opérationnelle fournis (une première fiche « Opérations exemplaires » mettant en avant le projet d'AMO à Corte est d'ores et déjà diffusée), une démarche plus proactive de la part de l'agence semble nécessaire pour inciter les collectivités à enclencher ce type de missions et à saisir leur rôle d'aménageur, contraint à la fois par l'absence de documents d'urbanisme ou leur invalidité sur certaines communes, et par une posture d'attentisme vis-à-vis des perspectives de révision prochaine du PADDUC.

4.3.2 Clarifier le positionnement de l'AUE vis-à-vis de la CdC

La délibération du 25 avril 2019 de l'Assemblée de Corse souligne les difficultés associées au positionnement de l'AUE vis-à-vis des collectivités locales, au regard de l'identification de l'agence comme référent en matière d'application du PADDUC, à travers les avis formulés pour le compte de la CdC.

En effet, « l'agence peut parfois être perçue comme un service de l'urbanisme de la CdC, voire comme une administration qui interviendrait dans la vérification et l'analyse des documents d'urbanisme des collectivités et de leurs actions, à la manière d'un contrôle de compatibilité avec le PADDUC parallèle au contrôle de légalité, plutôt que comme un établissement pouvant participer à l'élaboration du document d'urbanisme ou du projet de territoire, à la manière d'une agence d'urbanisme classique ».

Ce flou dans le positionnement de l'agence était de nature à freiner le recours à celle-ci dans le cadre d'une contractualisation comme prestataire. La délibération du 25 avril 2019 prévoit ainsi de garantir que les agents chargés d'assister les collectivités sur un projet ne se trouvent pas en situation de conflit d'intérêt ou de positionnement en réalisant une mission pour le compte de la CdC sur ce même périmètre. Le transfert des prestations de préparation des avis de la CdC sur les documents d'urbanisme locaux aux agents de la CdC, à partir de juin 2023 devrait contribuer à restaurer une relation de confiance entre les collectivités et l'agence.

La finalisation dans les meilleurs délais de ce transfert apparaît nécessaire à la fois pour permettre de clarifier le positionnement de l'agence, alors même que celle-ci se voit appliquer des objectifs chiffrés de contractualisation avec les collectivités, mais également pour qu'elle dispose d'une vision précise des moyens qu'elle pourra consacrer à la réalisation de son offre de services.

Dans sa réponse aux observations formulées par la chambre, le président du conseil exécutif de la collectivité de Corse indique que cette mission est désormais intégralement prise en charge par la collectivité de Corse et que le travail pédagogique à l'attention des communes, afin de clarifier les rôles respectifs de chacun, est en cours.

4.3.3 Développer un urbanisme de projet : la nécessité de renforcer le partenariat avec l'office foncier de Corse

L'office foncier de Corse (OFC) est compétent pour réaliser, pour le compte de la CdC ou de toute personne publique, toutes acquisitions foncières ou immobilières en vue de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement.

Son intervention se fait à la fois dans le périmètre des villes mais également dans les villages. A titre d'exemple, quelques projets soutenus concernent la réhabilitation de bâtisses en centre ancien sur les communes d'Ajaccio et Bonifacio. L'OFC est également un partenaire privilégié de programmes type Action Cœur de Ville.

A défaut de transférer les missions de l'OFC à l'AUE, des projets d'aménagement urbain pourraient être conçus de manière partenariale entre les deux institutions, notamment dans les secteurs d'enjeux régionaux (SER) identifiés par le PADDUC, par exemple.

La synthèse de l'analyse globale du PADDUC sur l'orientation stratégique n° 11 indique que *« le travail partenarial doit être appelé à se renforcer, marquant ainsi une nouvelle étape dans le cheminement vers un pôle foncier capable d'apporter une réponse plus adaptée aux besoins (guichet unique) »*.

4.3.4 Envisager l'instruction et le versement des subventions par l'AUE en matière d'aménagement

La délibération du 25 avril 2019 approuvant l'offre de service de l'agence indique qu'*« en application du principe de la libre administration des collectivités, les leviers permettant à la CdC d'exercer une influence positive dans le domaine de l'aménagement résident exclusivement dans sa capacité à faire des propositions au bloc communal (en termes de méthodes, de principes de coopérations et de contenu des projets de territoire) et à conditionner une partie de son soutien financier aux collectivités à l'engagement de certaines démarches »*.

L'agence ne fournit pas de subventions en matière d'aménagement, qui restent exclusivement attribuées par la CdC, à la fois en ce qui concerne les incitations à adopter des documents d'urbanisme compatibles avec le PADDUC *via* les aides aux communes, intercommunalités et territoires⁵³, et en ce qui concerne l'encouragement des actions d'aménagements, par exemple *via* le Schéma d'Aménagement et de Protection du Massif de Corse.

A l'inverse, près de 2 M€ de subventions ont été attribués après examen par le bureau de l'AUE pour la réalisation d'investissements en matière d'énergie renouvelable en 2022 : production d'électricité photovoltaïque en autoconsommation, installation de chauffe-eaux solaires, aides à l'achat de vélos à assistance électrique, etc.

⁵³ Le règlement d'aides aux communes, intercommunalités et territoires adopté en novembre 2019 précise les opérations éligibles à l'allocation de la subvention.

Le transfert de l'instruction des aides à l'urbanisme financées par la CdC vers les équipes de l'AUE, et la finalisation des conventions-cadres afin d'engager ces aides (cf. partie 4.2.2, §145) permettraient de proposer aux collectivités des contrats-clés aux financements fournis, qui seraient de nature à les inciter davantage à recourir aux prestations de l'AUE.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'efficacité des actions menées par l'agence pour accompagner les territoires est perfectible.

La CdC et l'AUE ont décidé, en avril 2019, de proposer aux collectivités une véritable offre de services qui va bien au-delà de la planification réglementaire. A côté de quelques prestations gratuites, l'agence a proposé une gamme de prestations de conseil et d'assistance pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la conduite d'opérations d'aménagement.

Cette offre de services, diffusée aux collectivités en 2022, a pour vocation de favoriser l'émergence de projets de développement sur les territoires et notamment sur ceux où l'intervention publique est déficiente.

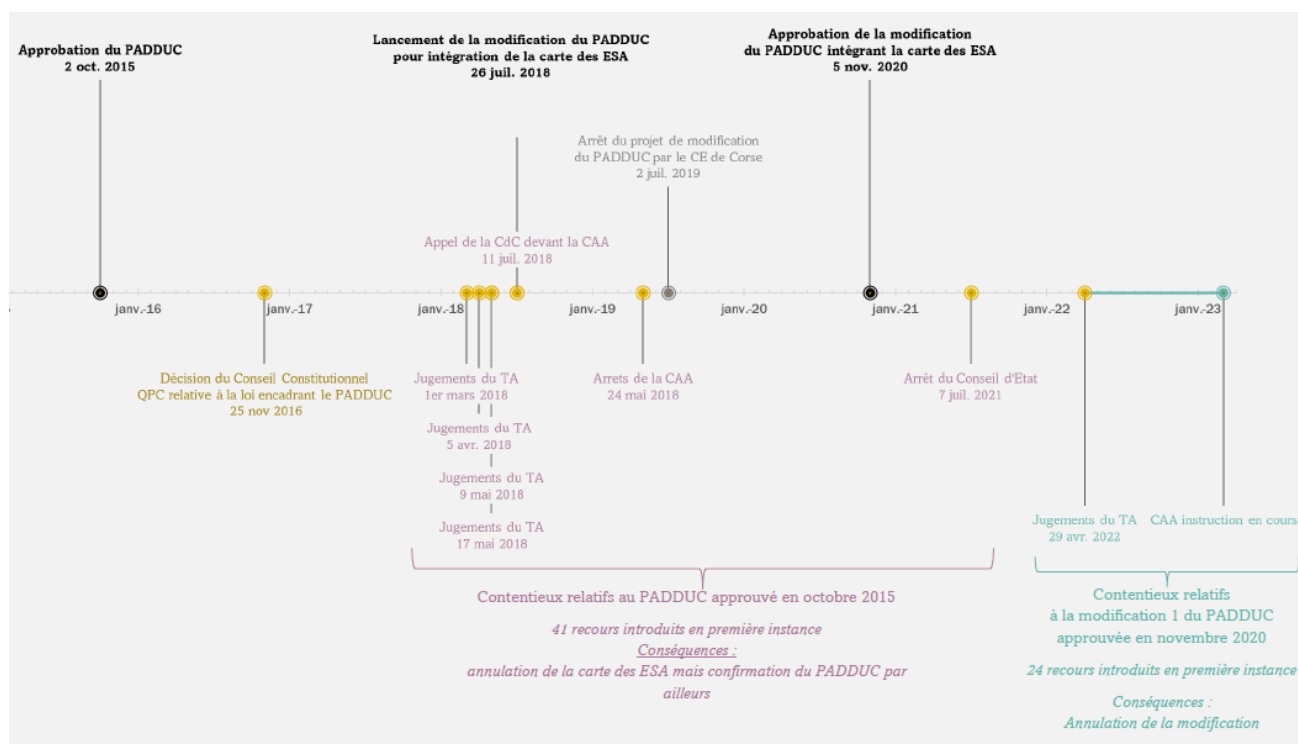
En pratique, peu de marchés ont été conclus et aucune opération de projet urbain d'ensemble et d'aménagement intégré n'a été réalisée, y compris dans les secteurs d'enjeux régionaux pourtant créés à cette fin, et ce malgré la sollicitation de la communauté d'agglomération de Bastia, restée sans réponse de la part de la collectivité de Corse.

La chambre convient que l'action de l'agence est surtout conditionnée par le volontarisme de la collectivité de Corse et par les décisions des collectivités locales, exerçant la maîtrise d'ouvrage. Elle considère néanmoins que l'agence doit impulser une démarche plus proactive afin d'accentuer ses prestations d'AMO. Son positionnement vis-à-vis de la CdC devra aussi être clarifié afin qu'une véritable relation de confiance puisse s'instaurer avec les communes et intercommunalités.

ANNEXES

Annexe n° 1. Synthèse des décisions et arrêtés des juridictions administratives relatifs du PADDUC	49
Annexe n° 2. Composition du Conseil de l'Aménagement et de l'urbanisme de Corse.....	50
Annexe n° 3. Commande publique	52

Annexe n° 1. Synthèse des décisions et arrêtés des juridictions administratives relatifs du PADDUC



Source : Agence d'urbanisme et de l'énergie de la Corse.

Annexe n° 2. Composition du Conseil de l'Aménagement et de l'urbanisme de Corse

Présidé par le président du Conseil Exécutif de Corse, le CAUC est composé de membres de droit, de membres associés et de membres invités.

Les membres de droit :

M. le président du conseil exécutif de Corse

Les conseillers exécutifs de Corse

Mme la présidente de l'Assemblée de Corse

Un représentant de chaque groupe politique de l'Assemblée de Corse

Mme la présidente du Conseil Economique, Social, Environnemental et Culturel de la Corse

Un représentant désigné par l'Assemblea di a Giuventù

Deux représentants de la Chambre des Territoires issus du collège des Maires/EPCI

Un représentant désigné par l'Association des maires du Pumonte

Un représentant désigné par l'Association des maires du Cismonte

Les membres associés :

M. le Préfet de Corse

M./Mme le Directeur/la Directrice Général(e) des Services de la collectivité de Corse

M. le DREAL

M. le DDTM

M. le DRAAF

M. le DGALN

M. le Directeur régional de l'INSEE

M. le Directeur de l'AUE

Mme la Directrice de l'OFC

M. le Directeur de l'OEHC

M. le Directeur de l'ODARC

M. le Directeur de l'ADEC

M. le Directeur de l'OTC M. le Directeur de l'ATC

Mme la Directrice Générale Adjointe en charge de l'aménagement et du développement des territoires de la collectivité de Corse

Les membres invités :

- Un représentant de la chambre régionale d'agriculture
- Un représentant de la chambre régionale des métiers
- Un représentant de la chambre régionale de commerce et d'industrie
- Un représentant de chacun des syndicats d'agriculteur
- Un représentant de chacune des associations déclarées de protection de l'environnement
- Un représentant de chaque association déclarée d'usagers et de consommateurs
- Un représentant de la SAFER
- Un représentant du PNRC
- Un représentant du GIRTEC
- Un représentant de la FNAIM
- Un représentant du CAUE
- Un représentant de l'Ordre des Architectes en Corse
- M. le Directeur régional de la Banque des Territoires

Annexe n° 3. Commande publique

Un contrôle a été effectué sur quelques marchés dont les procédures ont été passées et les paiements effectués au cours de la période sous revue.

Le choix s'est porté sur les quatre marchés suivants :

- Marché d'étude et assistance du PADDUC pour un montant de 499 945 € sur 1 an ;
- Marché passé pour la réalisation de vidéos pour un montant de 58 430,50 € sur 1 an ;
- Marché passé pour la réalisation de vidéos pour un montant de 52 500 € sur 1 an reconductible ;
- Marché de conseil en communication pour un montant de 52 500 € sur 1 an reconductible.



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Les publications de la chambre régionale des comptes Corse
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/

Chambre régionale des comptes Corse
Quartier de l'Annonciade
CS 60305
20297 Bastia Cedex

Adresse mél. : corse@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crc-corse