

---

## note à l'attention de

Monsieur le Ministre de l'équipement, des transports, de  
l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

---

ministère  
de l'Équipement,  
des Transports,  
de l'Aménagement  
du Territoire,  
du Tourisme  
et de la Mer



conseil général  
des Ponts  
et Chaussées  
Vice-Présidence

La Défense, le

10 DEC. 2004

Affaire n° 2004-0206-01

Par lettre de mission en date du 17 septembre 2004, il a été demandé, à l'inspection générale de l'administration, à l'inspection générale des finances et au conseil général des ponts et chaussées d'évaluer les compétences professionnelles supplémentaires et les appuis nécessaires à la Collectivité Territoriale de Corse (CTC) pour mener à bien le PEI.

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport établi par MM. Pierre DUFFE, inspecteur général de l'administration, Jean-Claude HIREL, inspecteur général des finances et Jean-Louis DURAND, ingénieur général des ponts et chaussées.

Cette mission fait suite à la demande du président du conseil exécutif de Corse de pouvoir disposer d'une mission d'ingénierie « Etat » en appui de ses services. L'annonce en a même été faite par lui dans la presse locale. Il était implicitement établi une relation entre le faible taux de consommation des crédits PEI et le déficit affiché de compétences techniques pour préparer les projets les plus lourds du PEI. Il est vrai que dans les conventions PEI de 2002 l'Etat s'était engagé à aider la CTC dans ce domaine mais sans préciser comment.

Le rapport montre qu'avec un taux de programmation qui devrait s'établir à 34% fin 2004 à mi parcours de la première convention d'application du PEI, il y a certes un retard dans la mise en œuvre du PEI. Mais cette situation a bien d'autres origines que la pénurie de compétences professionnelles de la CTC en matière d'ingénierie. On peut citer : la priorité donnée aux financements communautaires afin d'éviter l'annulation des crédits, le saut quantitatif considérable que représente le PEI pour les maîtres d'ouvrage publics et les délais nécessaires et inévitables à la mise au point des projets d'infrastructures qui représentent la majorité du programme.

Par ailleurs, la bonne mise en œuvre du PEI ne saurait se résumer à la seule question des besoins en moyens d'ingénierie de la CTC mais doit être examinée dans un cadre plus large englobant le « management » du programme, c'est-à-dire la nature de la coopération entre l'Etat local et la CTC et le mode de programmation, de suivi et d'évaluation du programme. De ce point de vue, des améliorations sont nécessaires et le rapport contient des propositions précises.

La question de la coopération entre l'Etat local et la CTC est particulièrement sensible. Car le véritable problème, qui s'est posé en fait dès le lancement du PEI, est celui de la responsabilité des programmes. La CTC considérait qu'elle en assumait la responsabilité politique et donc que c'était à elle de décider des actions à mener. L'Etat considérait que puisqu'il finançait pour une grande part ces programmes c'était à lui de décider finalement de l'opportunité du lancement des programmes. Si la situation s'est améliorée récemment, elle reste fragile du fait de la spécificité du PEI : programme financé à près de 70% par l'Etat alors que la CTC en est le maître d'ouvrage majoritaire : l'articulation entre ces deux responsabilités n'est pas aisée dans le contexte corse.

Cette coopération doit maintenant porter sur les critères d'éligibilité des opérations qui font aujourd'hui défaut. Cela passe par la formalisation des projets du PEI sur la base des priorités du plan d'aménagement et développement durable de la Corse (PADDUC). Or si les travaux de ce plan sont lancés, sa bonne fin est politiquement aléatoire. La mission recommande de lier la mise en œuvre de la 2<sup>ème</sup> convention à une délibération de la CTC au moins sur les principales orientations du plan.

Concernant les besoins d'ingénierie de la CTC, la mission a expertisé et validé le volume de recrutements en cours concernant la direction des infrastructures et des transports, la plus concernée par le PEI. Le rapport observe que la CTC est en train de combler ses vacances de postes sur la base d'un effectif cible réaliste ce qui devrait lui permettre de réaliser l'essentiel des opérations routières sur la période 2007-2011 (2<sup>ème</sup> convention d'application) et 2012-2016 (3<sup>ème</sup> convention d'application). Dans ces conditions, les propositions présentées par le rapport sont modestes et surtout destinées à accompagner la montée en puissance du potentiel d'ingénierie de la Collectivité.

Le rapport insiste sur la nécessité de prendre en compte les moyens de l'Etat local alors que celui-ci doit nécessairement continuer à jouer un rôle très actif tant vis-à-vis de la CTC et des autres maîtres d'ouvrage publics que vis-à-vis des socioprofessionnels (et au premier rang le BTP corse) directement concernés par le PEI. A ce titre, des renforts sont nécessaires notamment au secrétariat général aux affaires corses et dans les services d'ingénierie des DDE et des DDAF.

Enfin, il importe de rapidement lancer la réflexion sur l'intégration du PEI dans le futur programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE) : la question du financement annuel de cette action du programme et du suivi des crédits, face à des à-coups prévisibles de demande de crédits de paiements doit être impérativement cadrée en 2005.

Le PEI nécessitera de la part de l'Etat un suivi très régulier et très attentif, condition d'un management local à la fois coopératif et apaisé.



Claude MARTINAND

- le directeur des affaires économiques et internationales	1ex
- le directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques	1ex
- le directeur des routes	1ex
- le directeur de la sécurité et de la circulation routières	1ex
- le directeur des transports terrestres	1ex
- le président de la 1ère section	1ex
- le président de la 3ème section	1ex
- le président de la 4ème section	1ex
- le président de la 5ème section	1ex
- le coordonnateur de la MIGT n° 11	5ex
- le coordonnateur du collège « Routes »	3ex
- le coordonnateur du collège « Ingénierie publique »	5ex
- le coordonnateur du collège « Transports terrestres-défense-sécurité civile »	2ex
- le coordonnateur du collège « Espaces protégés et architecture »	1ex
- le coordonnateur du collège « Aménagement-urbanisme-habitat »	1ex
- archives	1ex



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,  
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE  
ET DES LIBERTÉS LOCALES**

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES ET DE  
L'INDUSTRIE**

**MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,  
DES TRANSPORTS, DU  
LOGEMENT, DU TOURISME ET  
DE LA MER**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ADMINISTRATION**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES**

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DES PONTS-ET-CHAUSSEES  
MIGT 11**

**N° 04-074-01**

**N°2004-M-072-01**

**N°2004-0206-01**

**PROGRAMME EXCEPTIONNEL  
D'INVESTISSEMENT CORSE  
ET BESOINS D'INGÉNIERIE**

**MINISTERE DE L'INTERIEUR,  
DE LA SECURITE INTERIEURE  
ET DES LIBERTES LOCALES**

**INSPECTION GENERALE  
DE L'ADMINISTRATION**

**N° 04-074-01**

**MINISTERE DE L'ECONOMIE,  
DES FINANCES ET DE  
L'INDUSTRIE**

**INSPECTION GENERALE  
DES FINANCES**

**N°2004-M-072-01**

**MINISTERE DE L'EQUIPEMENT,  
DES TRANSPORTS, DU  
LOGEMENT, DU TOURISME ET  
DE LA MER**

**CONSEIL GENERAL  
DES PONTS-ET-CHAUSSEES  
MIGT 11**

**N°2004-0206-01**

**PROGRAMME EXCEPTIONNEL  
D'INVESTISSEMENT CORSE  
ET BESOINS D'INGENIERIE**

**Rapport présenté par :**

**Monsieur Pierre DUFFE  
Inspecteur général de l'administration**

**Monsieur Jean-Claude HIREL  
Inspecteur général des finances**

**Monsieur Jean-Louis DURAND  
Ingénieur général des ponts-et-chaussées**

**- DECEMBRE 2004 -**

## SYNTHESE

Le programme exceptionnel d'investissement (PEI) a été prévu par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse en vue de résorber, sur une durée de quinze ans, le déficit de la région en biens et services collectifs, notamment en ce qui concerne les infrastructures et les équipements publics.

Par lettre de mission en date du 17 septembre 2004<sup>1</sup>, il a été demandé à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration et au conseil général des ponts et chaussées d'évaluer les compétences professionnelles supplémentaires et les appuis nécessaires à la Collectivité territoriale de Corse (CTC) pour mener à bien le PEI.

Au cours de la mission, il est apparu que la question des besoins en moyens d'ingénierie de la CTC devait être examinée dans un cadre plus large englobant le « management » du programme (mode de décision, de programmation, de suivi et d'évaluation) d'autant plus que la mission s'est inscrite dans un contexte d'ajustement dans l'exercice des responsabilités respectives de l'Etat et de la CTC dans le pilotage du PEI.

Avec un taux de programmation qui devrait être proche de 34 % fin 2004 à mi parcours de la première convention d'application du PEI, le rapport établit un premier constat de décalage sinon de retard dans la mise en œuvre du PEI. Mais cette situation a bien d'autres raisons que la pénurie de compétences professionnelles de la CTC en matière d'ingénierie.

Ce n'est qu'avec davantage de recul (et sans doute pas avant fin 2005) que l'on pourra juger de la capacité de la CTC à « monter en puissance » dans la préparation de ses projets les plus lourds (en particulier routiers) car elle est en train d'organiser progressivement ses services techniques, notamment dans le domaine des infrastructures de transports.

Le rapport souligne les améliorations à apporter dans le « management » du PEI. Le pragmatisme qui a présidé à la programmation des opérations du PEI atteint aujourd'hui ses limites et il importe de rationaliser sa mise en œuvre. **Cela passe par la formalisation dès que possible des objectifs du PEI par une délibération de la CTC sur les priorités du programme d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) et par l'établissement en commun avec l'Etat des critères d'éligibilité des opérations et l'adoption d'indicateurs de résultat sur la base desquels pourront être assurés le suivi et l'évaluation.** Il importe aussi d'améliorer le suivi des procédures concernant les opérations les plus lourdes afin d'identifier les délais anormaux et de réduire les blocages dans la mise en œuvre.

Le bon management du PEI implique aussi un nécessaire accompagnement afin de lui donner davantage de visibilité pour les acteurs socio économiques les plus concernés ; des initiatives ont déjà été prises : observatoire de la commande publique, observatoire des coûts, emplois et formation dans le BTP, modernisation du BTP... Cela implique une charge d'animation de la part des services de l'Etat et spécialement du secrétariat général aux affaires corses ce qui nécessite la mise à niveau de ses moyens.

---

<sup>1</sup> Voir annexe 1.

Concernant les besoins d'ingénierie de la CTC, la mission a expertisé et validé le volume de recrutements en cours concernant la direction des infrastructures et des transports (DIT) de la CTC, la plus concernée par le PEI. Le rapport estime que si la CTC comble ses vacances de postes, l'avancement des diverses études qu'elle conduit devrait, sauf difficultés imprévisibles, lui permettre de réaliser l'essentiel des opérations routières sur la période 2007-2011 (2<sup>ème</sup> convention d'application) et 2012-2016 (3<sup>ème</sup> convention d'application) en étant en mesure d'engager de l'ordre de 100 M€ par an de projets routiers

Parallèlement, l'organisation actuelle des services de la CTC devrait être auditée en vue d'une meilleure organisation, c'est un préalable à une mobilisation efficiente des capacités d'ingénierie.

L'Etat devrait accompagner l'effort de recrutement de la CTC en diffusant les fiches de postes correspondant aux besoins, mais en veillant à ce que ces éventuels détachements ne se fassent pas au détriment des services locaux du ministère de l'équipement.

Concernant les profils de compétences pointues et à ce titre plus difficiles à trouver, la mission a noté qu'à court terme, la CTC n'avait pas identifié de besoins urgents. Néanmoins, il serait sans doute opportun que, si la CTC le souhaite, la mission d'inspection générale territoriale (MIGT 11) du conseil général des ponts et chaussées apporte à la DIT son concours sous forme de conseil pour les projets routiers les plus complexes comme elle le fait déjà pour les projets sur les routes nationales du continent.

Par ailleurs, la mission a pris note que c'est dans la phase de contrôle des travaux, notamment routiers, que la CTC estime que ses besoins de compétences seront les plus difficiles à satisfaire. Elle souhaite le moment venu une assistance de l'Etat. Ces besoins se manifesteront d'ici 12 à 24 mois et seront à expertiser.

Le rapport insiste aussi sur l'importance du potentiel d'ingénierie de l'Etat pour d'une part répondre aux besoins d'instruction et de conseil du préfet de Corse et d'autre part assister les maîtres d'ouvrage les plus modestes. Il est proposé d'assurer un renfort réduit et ciblé du potentiel d'ingénierie des DDE et des DDAF et d'améliorer la mise en synergie des services, comme prévu au plan d'action des services de l'Etat en Corse (PASEC).

Enfin, le rapport estime que tant pour la CTC que pour l'Etat se pose la question des obstacles aux recrutements de jeunes fonctionnaires en Corse. Une réflexion et des initiatives lui semblent, concernant l'Etat, nécessaires.

## S O M M A I R E

Introduction.....	6
Chapitre I : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU PEI.....	7
<b>1.1 Le constat global.....</b>	<b>8</b>
1.11 Un taux d'engagement prévisible de 34,2% à fin 2004 .....	8
1.12 Des montants de paiements très réduits.....	9
1.13 Le souci d'optimiser les financements DOCUP.....	10
1.14 Le PEI représente un saut quantitatif d'activité très important pour tous les maîtres d'ouvrage publics.....	10
<b>1.2 Le constat par principaux axes .....</b>	<b>10</b>
1.21 Pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Collectivité Territoriale de Corse (CTC) .....	10
1.22 Pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage d'autres institutions que la CTC :.....	12
Chapitre 2 : LE MANAGEMENT DU PEI .....	14
<b>2.1 Des conditions de programmation, de suivi et d'évaluation du PEI pas encore optimales .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 L'urgence à préciser des règles d'éligibilité au PEI en fonction des objectifs du plan de développement de la Corse .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3 L'intérêt d'anticiper les conditions de financement de l'après 2006.....</b>	<b>16</b>
2.31 Le recours à une ligne budgétaire unique.....	16
2.32 Les difficultés de financement rencontrées .....	17
2.33 Le financement du PEI après 2006 .....	17
<b>2.4 La nécessité d'assurer un meilleur suivi des opérations afin de limiter les délais administratifs.....</b>	<b>18</b>
<b>2.5 L'importance de limiter les risques juridiques.....</b>	<b>20</b>
<b>2.6 Les capacités de réponse au PEI de la profession du BTP .....</b>	<b>21</b>
Chapitre 3 : LES BESOINS D'INGENIERIE DE LA CTC ET DES SERVICES DE L'ETAT .....	24
<b>3.1 Des engagements ambigus de l'Etat vis-à-vis de la CTC.....</b>	<b>24</b>
<b>3.2 Répondre aux besoins d'effectifs d'ingénierie de la CTC .....</b>	<b>25</b>
3.21 L'expertise de la mission sur les besoins .....	25
3.22 Les propositions de la mission .....	26
<b>3.3 Les besoins d'ingénierie des autres maîtres d'ouvrage.....</b>	<b>27</b>
<b>3.4 Améliorer les capacités d'ingénierie des services de l'Etat .....</b>	<b>27</b>
3.41 Une évaluation des besoins .....	27

*3.42 Un préalable : la mise en synergie des moyens d'ingénierie de l'Etat et la remise en ordre des relations juridiques et financières avec les maîtres d'ouvrage.....28*

**3.5 Faire du PEI un facteur d'attractivité pour de jeunes fonctionnaires de l'Etat ... 29**

**CONCLUSION.....31**

**PROPOSITIONS DE LA MISSION.....33**

**ANNEXES.....35**

## INTRODUCTION

Le programme exceptionnel d'investissement (PEI) a été prévu par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse en vue de résorber, sur une durée de quinze ans, son déficit en biens et services collectifs, notamment en ce qui concerne les infrastructures et les équipements publics. Il a fait l'objet d'une convention cadre signée par le préfet de Corse et le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale corse (CTC).

Du fait de ses compétences encore étendues par la loi du 22 janvier 2002, la CTC constituera le maître d'ouvrage principal des projets entrant dans le cadre du PEI et l'Etat en sera le premier financeur.

Par lettre de mission en date du 17 septembre 2004<sup>2</sup>, il a été demandé à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration et au conseil général des ponts et chaussées d'évaluer les compétences professionnelles supplémentaires et les appuis spécifiques dont devrait s'entourer la CTC pour mener à bien les opérations prévues au PEI. Sur la base d'un état des lieux et des besoins exhaustif, il s'agissait d'expertiser les renforts nécessaires pouvant conduire à des recrutements directs, à d'éventuels détachements d'experts de l'Etat ou à l'aide ponctuelle de ses services spécialisés ou encore à faire appel à des prestations du secteur privé.

Concernant l'Etat, la lettre de mission précise que les propositions de la mission devront aussi tenir compte des besoins des services de l'Etat en Corse afin qu'ils assument la part qui leur revient dans le PEI et la mise en oeuvre des missions qui leur incombent.

La mission inter inspections s'est rendue en Corse et a rencontré les principaux responsables de l'Etat et de la CTC concernés par le PEI. Il est ressorti de ces contacts que la question des besoins en moyens d'ingénierie devait être examinée dans un cadre plus large englobant le « management » du programme (mode de décision, de programmation, de suivi et d'évaluation).

Les travaux de la mission s'inscrivent dans un contexte d'ajustement entre les responsabilités de l'Etat et celles de la CTC dans le pilotage du PEI, et de faible consommation de crédits conduisant à un certain scepticisme sur la mise en oeuvre effective du programme et à un manque de visibilité sur sa consistance.

La mission s'est efforcée de porter une appréciation sur l'état de mise en oeuvre du PEI à mi-parcours de la convention d'application 2002-2006 (I). Elle a ensuite examiné les questions relevant du management du programme (II). Elle a enfin expertisé les besoins en ingénierie évalués par la CTC mais aussi ceux de l'Etat local (III).

---

<sup>2</sup> Voir annexe 1.

## Chapitre I : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU PEI

Prévu par l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, le programme exceptionnel d'investissement est destiné à combler les retards d'équipement de la Corse<sup>3</sup> :

- sa durée est prévue pour une période de 15 ans,
- la subvention maximale de l'Etat, plafonnée à 70 % du coût de l'ensemble du programme et 80 % du coût de chaque opération, est régie par les dispositions du décret du 16/12/99 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement<sup>4</sup>,
- le montant total envisagé sur la période est de 2 milliards d'euros environ.

Le PEI a fait l'objet d'une **convention cadre** signée le 2 avril 2002 par le préfet de Corse et le président du conseil exécutif qui prévoit un montant de 1940,68 M€ réparti entre les axes prioritaires suivants :

	<b>1618,24 M€</b>	<b>83,4 %</b>	<b>pour les infrastructures, se décomposant en :</b>
▪	1126,60	(58%)	routes nationales, départementales et rocade urbaines,
▪	89,18		chemin de fer,
▪	50,30		ports,
▪	30,49		université,
▪	38,11		enseignement et formation professionnelle,
▪	283,56		eau/assainissement ;
	<b>187,52 M€</b>	<b>9,7%</b>	<b>pour l'amélioration des services collectifs ;</b>
	<b>99,00 M€</b>	<b>5,1%</b>	<b>pour la mise en valeur de l'espace régional ;</b>
	<b>35,83 M€</b>	<b>1,8%</b>	<b>pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage.</b>
Total	<b>1940,68 M€</b>	<b>100%</b>	

<sup>3</sup> Préambule de la convention cadre signée le 22 avril 2002.

<sup>4</sup> Deux décrets concernant la Corse modifient le décret du 16 décembre 1999 : celui du 7 octobre 2003 (2003-950) permet de porter à 20% de la subvention prévisible le montant de l'avance versée lors du commencement d'une opération PEI et celui du 7 juillet 2004 (2004-658) porte à 90% le taux maximum de subvention publique pour des projets d'investissement réalisés par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou par des communes membres d'un tel établissement ainsi que pour des investissements en matière d'eau potable et d'assainissement, d'élimination de déchets, de protection contre les incendies et de voirie communale.

La mise en œuvre du PEI fait l'objet de **conventions d'application** dont la première est quinquennale. La lettre du Premier ministre du 30 juillet 2002 fixe en effet le plafond de la première convention d'application à 25% de l'enveloppe globale. La première convention a été signée par l'Etat et la CTC le 25 octobre 2002 pour la période 2002-2006 et porte sur un montant de 481,78 M€ dont les trois quarts concernent les infrastructures (74,1 %), le quart restant étant consacré aux services collectifs (21,5 %) et à la mise en valeur de l'espace rural (4,4 %).

La convention cadre prévoit que les financements PEI doivent s'articuler aux financements existants et spécialement aux crédits du contrat de plan et du DOCUP.

Il convient de souligner l'importance de l'impact du PEI puisqu'il fait plus que doubler les montants correspondants pour la période 2002-2006 : 481,78 M€ par rapport à 453,49 M€ (332,32 au titre du CPER + 212,17 au titre du DOCUP)

## 1.1 Le constat global

### 1.11 Un taux d'engagement prévisible de 34,2% à fin 2004

Le choix des axes prioritaires du PEI et les compétences de la CTC en matière d'infrastructures et de développement de l'île conduisent naturellement à accorder une attention prioritaire aux opérations sous la maîtrise d'ouvrage de la CTC (de l'ordre de 65 % environ du PEI). Le reste relèvera de la maîtrise d'ouvrage d'autres institutions (Conseils généraux, agglomérations d'Ajaccio et Bastia, syndicats et communautés de communes, associations syndicales...).

Avec un taux proche de 30 % en novembre 2004, le tableau ci-après révèle un montant d'engagement faible bien que variable selon les axes du PEI. Le taux de programmation des infrastructures cache une situation contrastée entre les routes (17 %) et les chemins de fer (plus de 70 %). La mise en œuvre des opérations concernant les services collectifs semble problématique (6 %).

### PEI 2002-2006 : Bilan des taux d'engagement par mesures au 21 novembre 2004 (en M€)

Axes	Mesures	Montants prévus par axes	Montants prévus par mesures	Montants programmés par mesures	Taux de Programmation par axes	Taux de programmation par mesures
Infrastructures		357,12		130,85	36,6%	
	Routes		167,57	16,04		9,6%
	Fer		89,15	63,70		71,4%
	Ports		12,31	4,23		34,4%
	Total transports		269,03	83,97		31,2%
	Education		45,34	17,18		37,9%
	Eau et assainissement		42,75	29,69		69,4%
Services		103,60		6,39	6,16%	

collectifs						
	Santé		55,76	2,44		4,4%
	Sports		9,18	3,92		42,7%
	Culture		14,06	0,02		0
	Relations du travail		3,00	0		0
	NTIC		21,60	0		0
Mise en valeur régionale		21,16		7,26	34,3%	
	Agriculture		6,36	5,46		85,4%
	Développement urbain		14,80	1,80		12,4%
TOTAL		481,78		144,50	29,9%	

Le total programmé est passé de 144,5M€ à 164,7M€ en décembre 2004, à l'issue du dernier COREPA de l'année soit un taux de programmation de 34,2 % alors qu'on sera à mi-parcours de la durée de la mise en œuvre effective de la convention d'application 2002-2006, si l'on considère que l'année 2002 est à neutraliser.

Sept opérations importantes représentent 70% de la programmation. Quatre concernent la CTC pour un poids de 53,5% du total (acquisition de 9 autorails, renouvellement des voies, collège de Biguglia et pont d'Abra). Les autres opérations sont de taille modeste ce qui explique que le montant moyen d'une opération PEI soit inférieur à 3M€.

Le bilan à octobre 2004 des financements montre que l'Etat est de loin le premier contributeur sans toutefois atteindre le taux maximum de subvention de 70 % fixé dans la loi. A fin 2004, la part de l'engagement cumulé de l'Etat devrait être de 99,56M€ soit 60,4 % du total programmé hors taxes soit environ 70% en intégrant le différentiel de TVA.

Financiers du PEI en Novembre 2004 :	Montants en ME (HT)	%
Etat	86,80	60,07
CTC	32,35	22,39
Départements	11,38	7,75
Autres	13,97	9,67
TOTAL	144,50	100

### 1.12 Des montants de paiements très réduits

Le montant total des paiements effectifs est à ce jour marginal : 5,2 M€ pour l'Etat ce qui entraîne un montant important de crédits de paiements non utilisés. Seuls, 7,3 M€ de dépenses ont été justifiés<sup>5</sup> soit moins de 5 % du total programmé. Le taux de consommation des crédits de paiement délégués par l'Etat est de 16,8 %.

<sup>5</sup> Par la production de factures et la certification du service fait.

### 1.13 Le souci d'optimiser les financements DOCUP

Une des raisons du taux d'engagement modeste du PEI vient du souci du COREPA d'optimiser les financements du DOCUP afin d'éviter la procédure de dégagement d'office et la suppression des fonds européens qui en résulte. En octobre 2004, le taux d'engagement était notablement supérieur pour le DOCUP (plus de 80%) comparé à celui du CPER (36,7%) et du PEI (moins de 30%).

### 1.14 Le PEI représente un saut quantitatif d'activité très important pour tous les maîtres d'ouvrage publics

Le PEI contribue à doubler le montant des investissements publics ce qui entraîne d'inévitables délais de mise au point des projets et explique aussi le faible engagement global de la première convention d'application.

#### Impact du PEI sur le montant annuel moyen de travaux d'équipements

		(1)		(2)	(1)+ (2)/(1)		(3)	(3)/(1)
Mesure	Montant CPER + DOCUP (M€)	Moyenne annuelle 2000-2006 (M€)	Montant PEI 2002-2006 (M€)	Moyenne annuelle 2002-2006 (M€)	Evolution moyenne annuelle due au PEI	Montant PEI 2007-2017 (M€)	Moyenne annuelle 2007-2017 (M€)	Evolution moyenne annuelle due au PEI sur 2007-2017
Routes (CTC +CG + agglos)	186,7	26,7	167,6	33,5	225 %	959	95,9	359,1%
Chemin de fer	22,6	3,2	89,1	17,8	656 %	0	0	0 %
Ports (CTC + CG)	11,0	1,6	12,3	2,5	256 %	38	3,8	237,5%
Eau potable	19,5	2,8	12,0	2,4	186 %	118	11,8	421,4%
Assainissement	31,5	4,5	25,7	5,1	213 %	99	9,9	220%

## 1.2 Le constat par principaux axes

L'analyse de la mise en œuvre du PEI par axes et mesures permet d'affiner l'analyse des difficultés rencontrées par chaque catégorie de maîtres d'ouvrage et spécialement la CTC.

### 1.21 Pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage de la Collectivité Territoriale de Corse

#### ► Les projets routiers

Ils représentent près de 35 % de la convention d'application 2002-2006 et 58% de la convention cadre. Autant dire qu'ils influencent fortement le bilan de la mise en œuvre du PEI. Une seule opération de la CTC sera programmée d'ici fin 2004. Le taux de programmation pourrait atteindre 17,2 % à fin 2004 mais seulement 8,8 % pour la CTC : ce

sont les projets des Départements qui ont été le plus rapidement programmés. On remarque, comme indiqué précédemment une meilleure programmation sur le DOCUP.

### Taux de programmation des projets routiers

Lignes de financement	Montants prévus en M€	Engagement oct 2004	%	Prévision fin 2004 En M€	%
Contrat de plan Etat-CTC	100,6	26,6	26%	26,6	26,6%
DOCUP	39,7	36,1	91%	36,1	91%
PEI MO CTC	142,8	0	0	12,5	8,8%
PEI MO autres	24,8	16,0	64,5%	16,0	64,5%
Total	307,9	78,7	25,5%	91,7	29,8%

(MO : maître d'ouvrage)

Le programme routier du PEI constitue un saut d'échelle considérable pour les services techniques de la CTC puisqu'il y a lieu de passer d'une moyenne annuelle de 26,7 M€/an (CPER+DOCUP) à 60,2 M€.

De plus, on sait que les travaux routiers nécessitent des enquêtes publiques et des acquisitions foncières. Entre le moment où sont lancées les premières études et le moment où les premiers travaux peuvent commencer, il faut compter de l'ordre de 4 à 5 ans, auxquels se rajoutent entre 2 et 3 ans pour réaliser des travaux (sinon plus s'il y a des problèmes techniques, administratifs ou de financement).

Dans ces conditions, on peut comprendre que le PEI, lancé en 2002 peut difficilement déboucher sur des réalisations 2 ans plus tard. Il est vraisemblable que le bilan de mise en œuvre de la 1<sup>ère</sup> tranche à la fin 2006 sera en dessous de ce qui avait été prévu à l'origine. D'ici fin 2006, quatre grands projets pourraient être programmés pour un montant de 113 M€ soit un taux de programmation qui pourrait être de l'ordre de 85 %.

**En matière routière, c'est sur une plus longue durée qu'il faudra apprécier la capacité des équipes de la CTC à "monter en pression" d'autant que ces équipes commencent peu à peu à se renforcer mais n'ont pas encore atteint leur taille optimale.**

L'analyse<sup>6</sup> faite par la mission d'inspection générale territoriale du conseil général des ponts et chaussées montre que :

- la direction des infrastructures et des transports (DIT) de la CTC s'est assez bien structurée pour faire face à sa responsabilité de maîtrise d'ouvrage ;
- ont été mis en place des instruments de suivi de ses procédures, à perfectionner certes, mais a priori intéressants ;
- l'avancement des diverses études devrait, à condition que la CTC puisse le plus rapidement possible recruter sur les postes ouverts à son organigramme, mais

<sup>6</sup> Voir annexe 3.

actuellement non pourvus (voir chapitre 3), et que n'interviennent pas des difficultés "hors normes" (de concertation locale, d'acquisition de terrains...), permettre de faire face aux ambitions définies dans le PEI ; **c'est essentiellement sur les 2 dernières tranches de mise en œuvre du PEI (2007-2011, et 2012-2016) que le rattrapage devrait pouvoir s'effectuer, mais cela supposera que la CTC se mette en capacité d'engager sur ces périodes de l'ordre de 100 M€/an de projets routiers et que les financements suivent.**

### ► Les projets ferroviaires

Ces opérations (qui contrairement aux précédentes ne nécessitent pas d'acquisitions foncières, ce qui simplifie beaucoup les procédures administratives) sont bien avancées (marchés d'acquisition d'autorails et de renouvellement de 100 km de voies ferrées passés). **Ce sont plus de 70 % des crédits prévus à la convention cadre qui sont d'ores et déjà programmés.** Il risque même de manquer des crédits sur la période 2002-2006 ce qui pourrait conduire à mobiliser les provisions prévues pour les opérations routières.

#### Taux de programmation des projets ferroviaires

Lignes de financement	Montants prévus en M€	Engagements oct. 2004	%
Contrat de plan	20,3	11,1	55 %
DOCUP	13,8	13,8	100 %
PEI	89,2	63,7	71,4%
TOTAL	123,3	88,6	71,8%

### ► Les projets portuaires

Sauf le quai croisière d'Ajaccio (financé au titre du DOCUP et du CPER), les travaux sous maîtrise d'ouvrage CTC susceptibles d'être financés par le PEI auront sans doute du mal à démarrer d'ici à 2006. Le taux de programmation de 34,4% est lié à des opérations d'autres maîtres d'ouvrage.

**Les futures conventions d'application auront à dégager des financements importants notamment pour l'extension souhaitable du port de Bastia<sup>7</sup>.**

#### *1.22 Pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage d'autres institutions que la CTC*

Concernant ces opérations, la mise en œuvre se présente en général dans des conditions différentes de celles des grosses opérations d'infrastructures sous maîtrise d'ouvrage de la CTC qui nécessitent d'importants délais de mise au point.

Du reste, on observe que certaines catégories d'opérations en question présentent un bon taux de programmation (routes départementales, eau et assainissement et mise en valeur agricole).

<sup>7</sup> Estimée à 160 M€.

Concernant ces maîtres d'ouvrage, le problème du PEI porte d'une part sur la visibilité de la programmation de ces opérations en raison de la multiplicité des parties prenantes et notamment de l'absence de liste des opérations susceptibles d'être éligibles au PEI et sur le **défaut de critères de programmation.**

Il porte aussi sur la pénurie d'ingénierie, particulièrement pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale, ce qui pose le problème de la capacité des services de l'Etat à aider les maîtres d'ouvrage (DDAF pour l'eau potable et l'assainissement ; DDE pour la conduite d'opérations portant sur des bâtiments) (voir chapitre 3).

#### En conclusion du chapitre 1

**Ce n'est qu'avec davantage de recul (et sans doute pas avant fin 2005) que l'on pourra juger de la capacité de la CTC à « monter en puissance » dans la préparation de ses projets les plus lourds. Mais, comme on le précisera plus loin, elle est en train d'organiser progressivement ses services techniques, notamment dans le domaine des infrastructures de transports même si aujourd'hui ses services ne sont pas encore à l'effectif prévu.**

**Outre ces délais de mise au point des projets, les constats précédents montrent à la fois une situation de sous programmation sur 2002-2006 et un risque de sur programmation après 2006 par rapport aux capacités annuelles prévisibles de financement. Cela pose inévitablement la question du mode de lissage du programme à examiner dans le cadre de la deuxième convention d'application 2007-2011.**

**Il est risqué d'établir une prévision du taux de programmation à fin 2006. On peut cependant considérer qu'au rythme actuel, le montant de programmation pourrait être à cette date de l'ordre de 300 à 330M€<sup>8</sup> soit un taux de programmation de l'ordre de 70 % et un financement Etat cumulé de 200M€.**

**La question se posera de la prolongation ou non de la première convention d'application. Pour sa part, la mission n'y est pas favorable estimant qu'il y a lieu de travailler dès 2005 à l'élaboration à la nouvelle convention d'application 2007-2011 précisant les conditions de programmation (priorités et éligibilité).**

**La faible programmation des crédits pose aujourd'hui un problème général de manque de visibilité du PEI vis-à-vis des élus, des socio professionnels et de l'opinion publique corse.**

---

<sup>8</sup> Sur la base de la poursuite du rythme actuel.

## Chapitre 2 : LE MANAGEMENT DU PEI

### 2.1 Des conditions de programmation, de suivi et d'évaluation du PEI pas encore optimales

Les modalités d'instruction et de programmation des opérations PEI sont fixées à l'article 3 de la convention cadre du 22 avril 2002 qui précise que ce sont les conventions d'application qui « identifieront les opérations qui seront programmées sur une période déterminée ». Il est par ailleurs précisé dans cet article, qu'après instruction, les dossiers sont présentés pour avis au comité régional de programmation des aides (COREPA) qui est également l'instance de programmation des projets financés par le contrat de plan et le DOCUP.

Les conditions de suivi du PEI résultent de l'article 5 de la convention cadre qui stipule qu'un bilan du programme sera établi chaque année par un comité de suivi, composé à parité de représentants de l'Etat et de la CTC, comité qui pourra « formuler au vu de l'avancement des travaux, du coût des opérations et de l'évolution des priorités, des propositions d'ajustements et de redéploiement des opérations » donnant lieu à avenants à la convention d'application.

Enfin, il est prévu que l'évaluation du programme soit réalisée dans le cadre des activités de la section spécialisée de la conférence d'aménagement et de développement du territoire prévue à l'article 7 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999.

La première convention d'application du 26 octobre 2002 reste floue sur les critères de sélection des projets par le COREPA en dehors de la vérification de « leur faisabilité technique et financière, de leur conformité aux impératifs environnementaux et de la capacité du maître d'ouvrage à assurer l'exploitation de l'investissement réalisé sur ses ressources propres ». L'introduction de l'annexe de la convention ajoute qu'il convient de sélectionner « les opérations de rattrapage prêtes à être engagées dès la période 2002-2006 », « selon leur caractère d'urgence et de maturité technique ».

Les règles fixées par les conventions en matière de programmation, de suivi et d'évaluation n'ont été jusque-là que partiellement mises en œuvre. Aucun avenant à la convention d'application n'a été signé ou n'est prévu. Les instances de suivi et de pilotage n'ont été réunies qu'à l'automne 2004.

Le comité de suivi a été réuni pour la première fois le 8 octobre 2004. L'instance de pilotage, sorte de « conférence des maîtres d'ouvrage »<sup>9</sup>, a été installée par le Premier ministre le 5 novembre 2004.

Ces deux instances ont une triple vocation :

- l'examen de l'état d'avancement du programme ;
- les anticipations des maîtres d'ouvrage sur l'exécution des projets (phasage juridique, technique et financier) ;
- l'échange sur les évolutions de la programmation, les priorités et les futures conventions.

---

<sup>9</sup> Selon l'expression du Premier ministre.

Seul le premier point a pu être abordé dans le détail ; aussi a-t-il été décidé d'organiser des réunions sectorielles sur les projets (transports, déchets, eau et assainissement).

Ces deux réunions ont constitué une réelle avancée dans un management plus coopératif du PEI excluant les décisions unilatérales. En ce sens, elles ont notamment permis d'affirmer la double responsabilité sur le PEI : programme d'Etat puisque la décision du préfet de Corse sur avis du COREPA est indispensable sachant que les maîtres d'ouvrages sont des collectivités territoriales, au premier rang desquelles la CTC qui à ce titre en assure la responsabilité politique.

Le PEI n'a pas encore fait l'objet d'une véritable évaluation et les critères de programmation restent à définir.

## **2.2 L'urgence à préciser des règles d'éligibilité au PEI en fonction des objectifs du plan de développement de la Corse**

Contrairement à ce qui était prévu dans la convention cadre, ne sont pas à ce jour identifiées les opérations programmables au titre du PEI. Certes, en annexe de la convention du 22 octobre 2002 quelques opérations sont citées, notamment dans le domaine des routes, des travaux portuaires et de l'enseignement supérieur, mais sans qu'il soit précisé si elles sont à financer plutôt au titre du Contrat de plan, du DOCUP ou du PEI.

Cette situation a laissé jusque-là une grande souplesse au COREPA pour optimiser les lignes de financement, des opérations du même type pouvant être financées, soit au titre du DOCUP soit au titre du CPER soit au titre du PEI. Le suivi de chaque opération PEI est d'ailleurs effectué par la préfecture de région avec l'outil « PRESAGE » de suivi du DOCUP et donne lieu à l'établissement d'une fiche de suivi identique.

Cependant, pour le futur, les seules références aux notions de rattrapage, de modernisation, de développement figurant dans les conventions ne peuvent constituer des critères de programmation. Le COREPA se doit de disposer d'objectifs, et donc de règles de programmation précises permettant de s'assurer de la mise en œuvre efficace du PEI, sauf à n'être qu'un guichet ce qui serait contraire à la fois à l'esprit et à la lettre de la loi du 22 janvier 2002 qui vise à favoriser une dynamique de développement économique de la Corse.

L'article 12 de cette loi rappelle que la CTC élabore le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) qui détermine les principes de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à conserver, des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives. Le précédent plan de développement de la Corse, établi par l'Etat, remonte à 1993.

**L'élaboration du PADDUC est en cours, et la CTC dispose depuis l'été 2004 d'un diagnostic précisant les principaux enjeux de développement de l'île. Il importe qu'il puisse déboucher dès 2005, au moins au niveau de ses priorités, afin de fixer au PEI des objectifs associés à des indicateurs de résultat et de préciser les arbitrages à faire dans la**

**répartition des crédits entre les axes. Ces objectifs et ces indicateurs devraient figurer dans la deuxième convention d'application 2007-2011.** D'ici là, un certain pragmatisme dans la programmation est inévitable, sachant que l'Etat comme la CTC peuvent s'appuyer sur des documents de programmation existants comme le schéma directeur des routes nationales en Corse de 1995 actualisé en 2003 ou des conventions comme les contrats d'agglomération et les contrats de pays. Mais des choix stratégiques d'aménagement global du réseau s'imposent qui relèvent du PADDUC (telle que la réalisation ou non par exemple du tunnel de Vizzavona).

L'Etat et la CTC doivent aussi préciser les règles d'éligibilité pour les opérations relevant d'autres maîtres d'ouvrage que la CTC, notamment dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement où les besoins apparaissent nettement supérieurs aux financements possibles. Des réflexions, lancées à l'initiative du préfet, ont déjà révélé des divergences d'appréciation entre l'Etat et la CTC portant notamment sur le montant des opérations à prendre en considération et sur les conditions exigées des maîtres d'ouvrage comme le zonage d'assainissement, la protection des ressources en eau potable et la tarification. **Cela démontre encore l'importance d'un affichage, après un débat entre les partenaires, des critères de programmation répondant à des objectifs de développement à moyen et long terme du PADDUC.**

A l'issue de ces réflexions et dans la perspective de la 2ème convention d'application, il serait utile de disposer d'une liste des opérations susceptibles d'être éligibles au PEI d'un montant supérieur aux possibilités financières, dont il conviendra ensuite de suivre l'avancement, et entre lesquelles on choisira le moment venu en COREPA.

## **2.3 L'intérêt d'anticiper les conditions de financement de l'après 2006**

### *2.31 Le recours à une ligne budgétaire unique*

La lettre du Premier ministre du 30 juillet 2002 a fixé les conditions de financement par l'Etat de sa participation au PEI. Afin de donner la souplesse nécessaire à sa mise en œuvre, le préfet de Corse bénéficie de délégations de crédits à partir d'un chapitre unique du ministère de l'intérieur (Chapitre 67-50, article 40 dit ligne budgétaire unique : LBU). Ce chapitre a été alimenté par des transferts en gestion en 2003<sup>10</sup> et 2004 en provenance des budgets des ministères contributeurs<sup>11</sup>. En 2005, les transferts sont opérés en base, les contributions ayant été intégrées aux lettres plafonds.

La lettre du Premier ministre comprend en annexe les montants plafonds de participation de chaque ministère pour la période 2002-2006 qui s'élèvent au total à 337,51 M€ sur un total maximum à financer fixé à 485<sup>12</sup> M€ (69,6 %). Le ministère qui est appelé à contribuer le plus est le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer avec un montant plafond fixé à 185,87 M€ soit 55 % du plafond total.

---

<sup>10</sup> Du point de vue des crédits de l'Etat, l'année 2002 a été une année « blanche » pour le PEI.

<sup>11</sup> Aux transferts alimentant la LBU s'ajoutent des transferts en provenance de comptes spéciaux du Trésor.

<sup>12</sup> Le chiffre est différent de celui figurant dans la convention d'application qui s'élève à 481,78M€.

Le total des crédits transférés sur la LBU auxquels s'ajoutent ceux des comptes spéciaux du Trésor mobilisés s'élève à fin 2004 à 84,6 M€ en autorisations de programme (soit 25 % du montant cible de la LBU) et à 29,8M€ en crédits de paiements<sup>13</sup>.

### *2.32 Les difficultés de financement rencontrées*

Malgré les difficultés de mise au point liées au nombre de ministères concernés, le recours à la LBU a permis jusque là de répondre au calendrier de programmation d'autant plus facilement que celui-ci a pris du retard comme indiqué précédemment.

Cependant, pour fixer la LBU 2005 du PEI, certains ministères ont soulevé des difficultés, soit qu'ils ont critiqué la programmation et notamment les opérations concernant le chemin de fer (cas du ministère de l'équipement), soit qu'ils ont réclamé des arbitrages du Premier ministre (cas du ministère de l'éducation nationale et de la DATAR). Ce type de difficultés risque à l'avenir d'être d'autant plus important que l'appel aux participations de l'Etat concernant les opérations d'infrastructures les plus lourdes portera sur des montants élevés.

Une question a été aussi soulevée par la CTC concernant le financement des opérations d'eau potable et d'assainissement. Elle s'inquiète de la suppression en 2004 du Fonds National d'adduction et d'Assainissement des Eaux (FNDAE) et critique ce qu'elle considère comme un désengagement de l'Etat sur ses crédits dits ordinaires. Cette crainte paraît infondée dès lors qu'il s'agit de la budgétisation du fonds qui était jusque-là un compte spécial du trésor. Il reste que cet épisode a montré la difficulté et la sensibilité de la communication sur les financements en provenance de l'Etat.

Il faut enfin signaler l'importance du suivi des crédits LBU. Le caractère forfaitaire des participations de chaque ministère à la LBU associé à la fongibilité des crédits doit nécessairement s'accompagner d'une « traçabilité » des financements afin de s'assurer qu'on reste, pour chaque contributeur, dans les limites fixées en 2002 par la lettre du Premier ministre. L'interface entre le suivi financier par les services du SGAC et ceux de la DGCL est à cet égard essentielle.

### *2.33 Le financement du PEI après 2006*

Les conditions de financement des projets et par répercussion du PEI risquent d'être notablement modifiées à partir de 2006 avec les évolutions inévitables en matière de contrat de plan et de financement communautaire. Les possibilités pour le COREPA de recourir selon les cas aux trois lignes de financement dans un souci d'optimisation seront notablement restreintes. Cela rendra encore plus nécessaire la mise en place de critères rigoureux de programmation et l'articulation entre le PEI d'une part et le CPER et le DOCUP d'autre part.

**De plus comme déjà indiqué, l'arrivée au financement PEI d'opérations lourdes portant sur les infrastructures nécessitera à partir de 2006 un lissage des autorisations de programme et des crédits de paiement annuels.**

---

<sup>13</sup> Voir annexe 2.

A compter de 2006, les crédits de l'Etat affectés au PEI figureront dans l'action 6 du programme LOLF des interventions territoriales de l'Etat (PITE). Ce programme fait partie de la mission interministérielle « Politiques des territoires » dépendant du Premier ministre. Son responsable en sera le secrétaire général du MISILL. Les conditions de financement de l'action 6 s'inspireront de l'actuelle LBU : ses ressources budgétaires seront issues des différents programmes ministériels par des transferts en base comme pour le budget 2005.

**Outre la fixation annuelle du coût de l'action, le PITE imposera à l'Etat et particulièrement au préfet de Corse, de formaliser les objectifs et d'afficher des indicateurs de résultats en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de gestion.** La mission n'a pas eu connaissance de l'état de la réflexion dans ce domaine. Il importe que ces indicateurs soient élaborés en 2005 en profitant de la fixation des priorités du PADDUC. L'interface entre les objectifs de l'action 6 du PITE et ceux du PADDUC est indispensable.

#### **2.4 La nécessité d'assurer un meilleur suivi des opérations afin de limiter les délais administratifs**

Les conventions signées à l'appui du PEI insistent sur l'importance du suivi des opérations et plus spécialement sur le calendrier technique de réalisation. La lettre du Premier ministre déjà citée précise : « Chacun des projets sélectionnés par le comité de programmation devra être accompagné d'un calendrier prévisionnel de réalisation qui distinguera les phases d'études et de travaux et estimera les dates des actes et décisions (enquête publique, déclaration d'utilité publique, maîtrise foncière effective, permis de construire), nécessaires à la mise en œuvre ».

On ne peut que regretter que ces dispositions ne figurent pas dans la convention d'application 2002-2006 car il ne semble pas qu'aujourd'hui ces calendriers soient établis et donc examinés par le COREPA ou le comité de suivi.

Or il apparaît qu'une des difficultés de mise en œuvre du PEI soit liée aux délais des procédures administratives inhérentes aux opérations les plus lourdes relatives aux travaux d'infrastructure.

Les services de la CTC ont transmis à la mission des informations sur des délais de mise en œuvre par certains services de l'Etat de la partie de ces procédures qui leur incombent ainsi que la copie d'une lettre adressée par le président du conseil exécutif au garde des Sceaux appelant son attention sur un délai moyen de 20 mois entre l'arrêté préfectoral de cessibilité et la notification des jugements aux propriétaires.

Selon ces services des améliorations seraient à apporter notamment dans les délais de prise d'arrêtés préfectoraux d'enquête publique, de transmission du rapport du commissaire enquêteur et de prise de l'arrêté d'utilité publique.

Sur la base des informations fournies par les services de la préfecture de Corse-du-Sud, la mission a établi le tableau suivant des délais administratifs à partir d'un échantillon d'opérations lourdes avec DUP et arrêté de cessibilité.

### Délais administratifs (en semaines) relevés pour des projets routiers importants

	Stiletto Aqualonga	Pietri Rocade	Pont d'Abra	Creneau Petreto	Déviatio n de Propriano
Avis des services Etat (DDE + DDAF)	11	6+2 =8	4+4=8	8	8
Désignation Cr enquêteur par TA	6	4	1	-	-
Mise au point dossier par CTC suite avis services Etat	8		3		
Enquête IMEL			6		8
Ouverture enquête publique par AP préfet	-	-	<b><u>20</u></b>	-	-
Enquêtes publiques	5	5	5	5	5
Rapport du Cr enquêteur	<b><u>22</u></b>	4	2	2	<b><u>15</u></b>
Réponse CTC sur rapport Cr enquêteur	3	<b><u>25</u></b>	-	En attente	
AP/DUP	1	1			
Demande cessibilité par CTC et saisine du juge d'expropriation	<b><u>32</u></b>	-	<b><u>17</u></b>		<b><u>18</u></b>
Arrêté de cessibilité	-	-	<b><u>10</u></b>		
Ordonnance du juge d'expropriation	3	1	8		
Total	91	56	80		

Globalement, le tableau confirme la longueur anormale de certains délais mais sans que l'origine de ceux-ci (Etat ou CTC) soit toujours identique. Certains délais étant limités par les textes, cela est de nature à fragiliser juridiquement les procédures : par exemple dans le cas de l'opération de la rocade de Pietri, la DUP a été prise plus d'un après le début de l'enquête publique.

Dans trois cas sur cinq, ces délais proviennent du commissaire enquêteur soit du fait de son indisponibilité (Pont d'Abra) soit du fait des délais de remise de son rapport.

Dans le cas de la rocade de Pietri, la réponse de la CTC aux remarques du commissaire enquêteur a pris 25 semaines ce qui représente la moitié du délai total de la procédure. Il est à noter que nombre d'enquêtes publiques donnent lieu à des remarques des commissaires enquêteurs nécessitant une réponse argumentée du maître d'ouvrage. Depuis la loi du 27 juillet 2002, toute collectivité maîtresse d'ouvrage doit aussi obligatoirement se prononcer sur l'intérêt général du projet dans un délai de 6 mois après l'enquête publique.

Les demandes de cessibilité par la CTC sont aussi sources de délais. Il semble que ce soit lié aux délais d'arpentage des géomètres et aux délais d'avis des services du cadastre.

Concernant ces services, l'examen des indicateurs fournis à la mission montre que si le taux de couverture des charges d'évaluation (stock et flux d'avis) est bon pour la Corse-du-Sud, il est dégradé pour la Haute Corse. De plus, l'indicateur d'efficacité des agents chargés de l'évaluation est élevé par rapport au résultat national ce qui peut révéler un sous effectif à l'origine de délais.

Les délais les plus importants semblent cependant provenir des procédures judiciaires qui ne figurent d'ailleurs pas dans le tableau. Il s'agit : des délais d'ordonnance d'expropriation (délais de jugement et de greffe), du délai lié à la visite des lieux par le juge de l'expropriation, du délai de jugement et du certificat de non appel sans compter les problèmes d'acheminement postal des lettres recommandées.

Concernant la phase proprement dite de programmation, la durée moyenne entre le dépôt d'un dossier complet et la prise de l'arrêté est de 5 mois et une semaine. Entre janvier 2003 et octobre 2004, 20 % des dossiers ont dû faire l'objet d'une prorogation.

**L'ensemble de ces éléments montrent l'intérêt d'une mise sous contrôle de ces procédures par les différentes parties prenantes et la mise en place d'un tableau d'informations partagées incluant le calendrier de passage en COREPA et permettant de sensibiliser les services à des dispositifs de mise sous contrôle des délais. Devrait être également examinée la possibilité d'engager des opérations routières avant obtention de l'arrêté de cessibilité d'ensemble (notamment pour pouvoir lancer des travaux de ponts ou de tunnels dès lors que la DUP est acquise et que les terrains nécessaires ont pu être acquis à l'amiable).**

## **2.5 L'importance de limiter les risques juridiques**

La prévention des risques juridiques susceptibles de retarder ou même de bloquer les projets constitue un élément important du bon management du PEI. Les risques sont évidemment d'autant plus élevés que les procédures, et spécialement les marchés publics, sont du fait du PEI, plus nombreux. Pour l'année 2004, la direction des infrastructures et des transports de la CTC prévoit de mener à bien une centaine de marchés concernant les seuls travaux routiers.

La CTC estime que le contrôle de légalité par son caractère « tatillon » constitue un frein à la mise en œuvre de certaines opérations du PEI. Elle fait remarquer qu'a été mise en place une mission « marchés publics » au sein de sa direction des affaires juridiques sous la responsabilité d'un fonctionnaire de l'Etat détaché de la direction régionale de la concurrence,

de la consommation et de la répression des fraudes. Par ailleurs, la direction des infrastructures et des transports dispose d'un secrétariat général où 4 personnes sont chargées notamment de suivre l'élaboration des marchés publics. La présidence de la commission d'appel d'offre (CAO) est tournante. Enfin près de 30 % des marchés (majoritairement pour les constructions scolaires) sont déclarés infructueux et donnent lieu à un nouvel appel d'offre démontrant une vigilance sur les prix.

Malgré ce dispositif d'auto contrôle interne, les services de contrôle de l'Etat constatent que des améliorations peuvent être apportées dans l'organisation des séances des CAO : séances plus nombreuses permettant des ordres du jour moins chargés, horaires plus stables et plus commodes, moindre présence des services techniques concernés dans la commission...

En matière de contrôle de légalité, la mission a pris connaissance des lettres d'observations adressées à la CTC et qui pointent des cas de :

- non respect de la hiérarchisation des critères de choix des offres ;
- introduction de sous critères de jugement des offres et introduction d'une pondération pour les critères de choix non prévue dans le règlement de consultation et de publicité ;
- clause de préférence locale ;
- éviction d'une entreprise pour non production d'un document non obligatoire.

Avec un taux d'observation de 10 % par rapport au nombre de marchés, la mission estime que l'on ne peut cependant pas parler de blocage et que le niveau de contrôle correspond au niveau des risques sachant que toute action de conseil en amont de la mise au point des marchés est souhaitable.

Certes le déferrement du marché de la déviation de Bocognano (sur financement DOCUP) pour recours jugé abusif à la procédure de marché complémentaire constitue une difficulté sérieuse pour la CTC. On observera cependant que ce marché a aussi fait l'objet, pour d'autres raisons, d'un contentieux de la part d'une entreprise écartée montrant que face à des opérations importantes, le risque est de toute façon élevé ce qui justifie un contrôle rigoureux interne et externe.

## **2.6 Les capacités de réponse au PEI de la profession du BTP**

La bonne mise en œuvre du PEI dépendra aussi de sa visibilité pour les acteurs socio-économiques de l'île et spécialement pour la profession du BTP, la première concernée. Or l'information sur le PEI fait aujourd'hui défaut, une des raisons en étant le faible taux de programmation évoqué plus haut et le fait qu'aucune opération véritablement d'importance n'a à ce jour débuté.

Dans ce contexte, le préfet de région et le SGAC ont lancé en septembre 2004 un projet d'observatoire de la commande publique associant les services de l'Etat et la profession du BTP. L'objectif serait de connaître les investissements publics à réaliser soit à l'aide d'enquêtes (mais les tentatives n'ont jusque-là pas été concluantes, aucun maître d'ouvrage n'ayant répondu) soit en exploitant les comptes des collectivités publiques.

Un second objectif serait de disposer d'une base de données sur les prix à partir de l'analyse des données des commissions d'appel d'offres portant sur les opérations importantes. Ces informations resteraient réservées aux services de l'Etat et à ceux de la CTC. Il s'agirait de mettre en place un dispositif (aussi simple et pragmatique que possible) de suivi de la commande publique et des prix de travaux de manière à pouvoir intervenir si des dérives venaient à être constatées (notamment en déclarant infructueux certains appels d'offres).

Un troisième chantier consisterait à identifier les besoins en matière de qualification et d'emploi. Le PEI peut être fortement handicapé par le manque de main d'oeuvre qualifiée dans le BTP corse. Sa durée permet d'envisager d'impulser des formations initiales et continues dans les secteurs techniques qui font aujourd'hui défaut. On pourrait aussi envisager que soient noués des contacts entre collectivités territoriales, université ou instituts de type IRA et écoles d'ingénieurs du type ENTPE, ENGEES pour essayer d'attirer des jeunes ingénieurs en Corse (stages suivis d'embauches éventuelles...).

Enfin, il pourrait être utile d'identifier les goulets d'étranglements dans la filière du BTP (fournitures de matériaux et notamment produits des carrières, transports, déchets du BTP...). A ce propos, l'union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (délégation Provence-Alpes Côte d'Azur Corse) a saisi le préfet de Corse de la pénurie de matériaux de carrière en Corse du Sud.

Si la mission est interrogative sur le projet de service productif local (SPL), elle considère que l'approche visant à apprécier l'impact du PEI sur la profession du BTP en Corse est des plus opportune. Le rapport d'un consultant sur le BTP corse montre l'insuffisante compétitivité des entreprises locales face aux majors en matière de marchés publics. Toute action visant à favoriser une coopération entre majors nationaux du BTP et entreprises locales, bien sûr dans le respect des règles de la concurrence, serait favorable au secteur local (avec l'avantage attendu de faire bénéficier les seconds de l'assise technique et financière des premiers et de transferts de technologie de leur part). Cela nécessiterait non seulement la participation de l'organisation professionnelle corse du BTP mais sans doute aussi un soutien et un appui technique de la profession au niveau national.

Ces projets devraient rester pragmatiques et proportionnés aux moyens humains dont disposent les services de l'Etat. De plus, ils devront associer très largement la CTC et notamment l'agence de développement économique de la Corse (ADEC). Il importe aussi que les maîtres d'ouvrage soient informés de ces réflexions afin qu'ils puissent participer à la collecte des données sur leurs projets. Pour chacun d'eux, un correspondant de l'observatoire de la commande publique devrait être désigné.

De façon générale, l'Etat, en pleine collaboration avec la CTC, devrait être attentif à la "valorisation économique de la mise en œuvre du PEI", en invitant à réfléchir aux impacts que pourraient induire les aménagements en matière de développement économique maîtrisé à proximité de l'infrastructure réalisée. Un travail sur ce sujet entre services de l'Etat, CCI, ADEC, collectivités locales pourrait en outre grandement contribuer à la communication sur le PEI.

La mission estime que ces réflexions qui mobilisent déjà les services de l'Etat vont nécessiter un suivi et une animation de la part des services du SGAC qui ne disposent pas aujourd'hui des moyens nécessaires. Une réorganisation du SGAC a été lancée en 2004 qui doit déboucher sur un nouvel organigramme à la fin de l'année. Globalement le besoin de chargés

de mission supplémentaires est estimé à trois. (1A+2B). Le SGAC déclare aussi indispensable l'affectation d'un secrétaire général adjoint de niveau « administrateur civil ». La mission propose que la moitié au moins de ces besoins soit assurée par redéploiement y compris en accueillant des cadres de services déconcentrés.

## Conclusion du chapitre 2

Après deux années de mise en oeuvre effective, le « management » du PEI doit aujourd'hui être précisé et cadré. La mission estime que le pragmatisme qui a présidé à la programmation des opérations du PEI atteint aujourd'hui ses limites et qu'il importe de rationaliser sa mise en oeuvre. **Cela passe par la formalisation dès que possible par l'Etat et la CTC des objectifs du PEI sur la base des priorités du PADDUC fixées par une délibération de la CTC et par l'établissement conjoint de critères d'éligibilité des opérations et l'adoption d'indicateurs de résultat grâce auxquels pourront être assurés le suivi et l'évaluation du PEI.**

Le bon management du PEI implique aussi d'être attentif aux moyens des services. L'analyse précédente a montré que la question de l'organisation et des moyens du SGAC se pose pour animer la démarche d'accompagnement du PEI (observatoire de la commande publique, observatoire des coûts, emplois et formation dans le BTP, modernisation du BTP...). **Il importe de lui donner les moyens à la hauteur des ambitions.** Enfin, des difficultés ponctuelles ont été identifiées au niveau des greffes des tribunaux et des services du cadastre<sup>14</sup>. Une fois ces besoins validés, il sera nécessaire d'y répondre.

---

<sup>14</sup> Le recteur a également signalé son besoin de statisticien.

### **Chapitre 3 : LES BESOINS D'INGENIERIE DE LA CTC ET DES SERVICES DE L'ETAT**

Comme il a déjà été souligné, le saut quantitatif que représente le PEI pour la CTC pose la question des capacités d'ingénierie nécessaires à la mise au point de ses projets les plus lourds. Mais le problème se pose aussi pour les services de l'Etat notamment dans leur capacité à proposer leurs prestations d'ingénierie aux autres maîtres d'ouvrage et spécialement à ceux qui n'auraient pas les moyens nécessaires ou auraient des difficultés à trouver des prestataires privés.

La mission avait d'abord pour objet de donner un avis sur les besoins d'ingénierie exprimés par la CTC pour mener à bien le PEI.

#### **3.1 Des engagements ambigus de l'Etat vis-à-vis de la CTC**

Cette question est évoquée à l'article 4 de la convention cadre du 22 avril 2002 qui a prévu deux dispositions dont on ne sait si elles sont alternatives ou cumulatives :

- « La CTC pourra bénéficier de détachements ou de mise à disposition de fonctionnaires de l'Etat pour renforcer ses capacités d'ingénierie » ;

- « Pour certaines opérations complexes, l'Etat participera au financement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ». Mais la lettre du Premier ministre du 30 juillet ne fixe pas le montant plafond de ce financement ni la source de financement.

Par ailleurs, alors que l'annexe à la convention d'application précise que la première période de mise en œuvre du PEI imposera un renforcement des capacités d'ingénierie des maîtres d'ouvrage, le texte précise que : « La première convention d'application devra donc être, notamment pour la CTC, l'occasion de mettre en place un dispositif d'assistance à maîtrise d'ouvrage de façon à s'assurer de la réalisation effective des opérations les plus complexes dont elle a la charge ». Cependant le texte même de la convention ne traite pas de cette question.

Le président du conseil exécutif a précisé par communiqué<sup>15</sup> la prochaine mise en place par l'Etat d'une mission d'ingénierie chargée d'assister la CTC dans la préparation et la réalisation des grands chantiers éligibles au PEI.

Pour finir de cadrer ce débat, il faut rappeler que les calculs d'effectifs à transférer à la CTC avaient déjà pris en compte l'ingénierie, en 1993, pour les routes nationales et en 2002, pour les ports et aéroports et l'éducation nationale, dans des conditions jugées satisfaisantes par la CTC. Mais, comme on l'a rappelé plus haut, le PEI avec le saut quantitatif qu'il assure pour les investissements de la CTC fait croître notamment ses besoins d'ingénierie.

---

<sup>15</sup> Corse Matin du 2 septembre 2004.

### 3.2 Répondre aux besoins d'effectifs d'ingénierie de la CTC

#### 3.21 L'expertise de la mission sur les besoins

La mission s'est efforcée d'examiner les besoins d'ingénierie dans le cadre de l'organisation interne de la CTC. Parmi les douze directions de la CTC, seule celle des infrastructures et des transports (DIT) a, pour le moment, fait l'objet d'une véritable réflexion sur l'organisation souhaitable avec sa traduction dans un organigramme cible **qui fait apparaître une vingtaine de postes à pourvoir rapidement.**

Tels qu'estimés par la CTC, les besoins de ressources humaines en ingénierie de la CTC sont repris dans le tableau suivant pour les 4 directions ou services les plus directement concernés.

**Besoins d'effectifs d'ingénierie de la CTC en 2004**

Directions	Effectifs au 31-12-01	Effectifs transférés suite à la loi du 22-01-02 (dont postes vacants)	Effectifs autorisés au 1-10-04 (dont en cours de recrutement)	Besoins d'ici à 2017 non compris remplacement départs à la retraite
Direction des infrastructures et des transports	28	16 (4)	50 (13)	9
Direction des constructions scolaires	3	1 (1)	6 (2)	2
Direction du patrimoine et de la culture	3	0	7 (4)	0
Direction de l'ingénierie du Bâtiment	0	0	7 (4)	3
Mission des techniques de l'information et de la communication			1	4
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>17 (5)</b>	<b>71 (23)</b>	<b>18</b>

**La mission estime que, concernant les besoins d'ingénierie de la CTC, il faut privilégier les strictes fonctions de maîtrise d'ouvrage qui ne peuvent être déléguées. Pour le reste, il y a lieu d'« externaliser » aussi bien l'assistance à la maîtrise d'ouvrage que la maîtrise d'œuvre.** Cette position de principe est partagée par la CTC qui fait déjà largement appel à des cabinets privés. Il importe en effet de ne pas charger les effectifs de la CTC au risque d'avoir ensuite des plans de charges insuffisants une fois les opérations les plus importantes réalisées et de devoir en conséquence réduire les effectifs dans des conditions délicates.

**A partir des documents communiqués, la mission valide les effectifs prévus pour la direction des infrastructures et des transports et qui portent sur un recrutement**

**supplémentaire en 2004 d'une vingtaine de postes.** Par ailleurs, elle estime qu'en terme d'organisation, la DIT est en train de se structurer pour faire face à sa responsabilité de maître d'ouvrage, même si on peut manifester quelques craintes sur sa capacité d'ici un à deux ans à assumer sa responsabilité de surveillance de chantiers disséminés sur le territoire de l'île<sup>16</sup>. La DIT a notamment mis en place d'utiles outils de suivi de ses procédures. **Si elle comble ses vacances de postes, l'avancement des diverses études qu'elle conduit devrait, sauf difficultés imprévisibles, lui permettre de réaliser l'essentiel des opérations routières sur la période 2007-2011 (2<sup>ème</sup> convention d'application) et 2012-2016 (3<sup>ème</sup> convention d'application) en étant en mesure d'engager de l'ordre de 100 M€ par an de projets routiers.**

**En revanche, la mission n'est pas en mesure de se prononcer sur les besoins en compétences techniques exprimés par les autres services de la CTC moins directement concernés que la DIT faute d'avoir pu disposer de documents justificatifs précis.** Les recrutements en cours de personnels techniques pour les 11 autres directions s'élèvent à 16 et les besoins prévisionnels supplémentaires d'ici à 2016 annoncés à 9.

A première vue, l'équipe d'ingénierie chargée des constructions scolaires et universitaires paraît un peu juste. La mission a, par ailleurs, pris note d'une demande d'assistance du ministère de la culture pour l'élaboration du projet de « scène régionale ».

**De manière plus générale, la mission estime que l'organisation actuelle des services de la CTC devrait être auditée** et qu'il y a là un préalable à une mobilisation efficiente des capacités d'ingénierie. L'organigramme en râteau (12 directions) difficile à manager, des attributions dispersées entre services (fonction patrimoine et bâtiment), la faiblesse des services horizontaux (secrétariat général, DRH), des problèmes de liaisons informatiques entre la DIT et les autres services, et surtout la progression attendue des effectifs liée à la décentralisation<sup>17</sup> rendent indispensable **une réflexion d'ensemble à partir d'un audit d'organisation à réaliser d'urgence par un cabinet spécialisé en la matière.**

### *3.22 Les propositions de la mission*

Sur la base de son diagnostic, la mission propose de ne pas retenir la formule d'une « mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage » telle qu'elle a pu être envisagée. Cette formule difficile à mettre en place et dont on voit mal comment elle s'articulerait avec la DIT serait **à notre avis** davantage source de difficultés que d'assistance et conduirait à déresponsabiliser les services de la CTC dont on a souligné la montée en puissance dans des conditions satisfaisantes.

Il faut aussi avoir conscience que, si la CTC a des besoins en personnel pour faire face au PEI, l'Etat a lui aussi des besoins du même ordre, d'abord pour exercer ses missions de base et pour instruire les projets PEI qui on l'a vu donnent lieu à des procédures administratives et juridiques longues et lourdes. On ne saurait donc concevoir que la CTC puise dans les ressources de l'Etat sur place en demandant le détachement des meilleurs de ses agents s'il n'y a pas de garantie de pouvoir les remplacer à très bref délai.

**La mission estime néanmoins que, pour certains postes requérant un haut niveau de responsabilité ou d'expertise, le ministère de l'équipement pourrait assister la CTC dans sa recherche de fonctionnaires susceptibles d'être détachés en diffusant les fiches de postes correspondantes (comme il a pu le faire dans le passé), mais en veillant à ce que**

<sup>16</sup> Une analyse spécifique de ce point méritera sans doute d'être conduite en 2005 ou 2006.

<sup>17</sup> Les effectifs de la CTC (hors Offices) seront passés d'une centaine (en 2001) à 1100 fin 2005 !

**ces éventuels détachements ne se fassent pas au détriment des services locaux (voir supra).**

De plus, la mission estime qu'il serait sans doute opportun que, **si la CTC le souhaite, la mission d'inspection générale territoriale (MIGT 11) du conseil général des ponts et chaussées apporte à la DIT son concours sous forme de conseil pour les projets routiers les plus complexes comme elle le fait déjà pour les projets sur les routes nationales du continent.**

Enfin, la mission a pris note que c'est dans la phase de contrôle des travaux, notamment routiers, que la CTC estime que ses besoins de compétences seront les plus difficiles à satisfaire. Elle souhaite, le moment venu, une assistance de l'Etat. Ces besoins se manifesteront d'ici 12 à 24 mois. Cette phase sera aussi importante pour l'Etat qui devra certifier la réalisation des travaux avant le versement de sa subvention. Une synergie des moyens serait donc opportune. **Le calibrage du besoin en effectifs de contrôle et les réponses à apporter devraient être précisés après un bilan de l'avancée des projets.**

### **3.3 Les besoins d'ingénierie des autres maîtres d'ouvrage**

Bien que la mission ne porte pas sur les autres maîtres d'ouvrage, la question est cependant d'actualité concernant notamment les collectivités locales autres que les départements. De façon générale la visibilité sur leurs projets et sur leur capacité à les financer fait aujourd'hui défaut. La faiblesse de l'intercommunalité en Corse malgré les progrès réalisés pose un problème sérieux aux petites communes notamment pour leurs projets d'adduction d'eau potable, d'assainissement et de gestion des déchets (notamment résorption des décharges sauvages).

**Le besoin d'ingénierie porte aussi bien sur l'assistance administrative que technique et met en évidence l'intérêt de pouvoir proposer à ces maîtres d'ouvrage une capacité en ingénierie publique en provenance de l'Etat (DDE-DDAF) venant en complément de ce que peuvent proposer les cabinets privés qui sont en petit nombre dans la région et souvent peu attirés par ces projets pas toujours rémunérateurs.**

### **3.4 Améliorer les capacités d'ingénierie des services de l'Etat**

#### *3.41 Une évaluation des besoins*

Les services de l'Etat sont aussi concernés par le PEI, tant au titre de l'instruction des demandes de financement et des avis techniques, juridiques et économiques à donner aux préfets que pour leur participation au PADDUC. Par ailleurs, et comme indiqué ci-dessus, tant la CTC que les autres maîtres d'ouvrage souhaitent que les équipes d'ingénierie de l'Etat puissent répondre au moins aux demandes des maîtres d'ouvrage ne disposant pas de moyens.

La mission s'est donc rapprochée des services déconcentrés du ministère de l'équipement et du ministère de l'agriculture afin d'évaluer les besoins d'effectifs en matière d'ingénierie à partir d'une part des postes vacants et d'autre part des besoins spécifiques liés au PEI avec le souci de ne retenir que les besoins à la fois avérés et urgents.

Les vacances de postes à combler et les besoins de renfort lié à l'ingénierie PEI en DDE et DRE sont les suivants :

	Postes vacants (dont techniques)	Besoins de renfort PEI (techniques)
DDE 2A	12 (dont 1A et 1B technique)	1 (1A ou 1B)
DDE 2B	13 (dont 4C techniques)	1 (1A ou 1B)
DRE	1 (A technique)	1 (1B)
Total	26 (dont 7 techniques)	3 (2A et 1B)

En ce qui concerne les services d'équipements ruraux des DDAF en Corse :

	Postes techniques vacants	Besoins de renfort techniques PEI
DDAF 2A	1C	1 B
DDAF 2B	2 (1A et 1B)	1 B
Total	3 (1A, 1B, 1C)	2 B

**La mission estime que le maintien du potentiel d'ingénierie de la DRE, des DDE et des DDAF doit être pour l'Etat un premier objectif.** A cela pourrait s'ajouter un renforcement très limité à hauteur de 3 postes pour la DRE et les DDE et de 2 postes pour les DDAF, dont la charge serait au moins en partie gagée sur les recettes des prestations.

*3.42 Un préalable : la mise en synergie des moyens d'ingénierie de l'Etat et la remise en ordre des relations juridiques et financières avec les maîtres d'ouvrage*

Le maintien du potentiel d'ingénierie des DDE et DDAF de Corse et son renforcement à la marge afin de faire face aux besoins des maîtres d'ouvrage pour leurs projets PEI impliquent la mise en synergie des moyens et la rationalisation des relations avec les commanditaires.

**Comme le propose le plan stratégique de l'Etat en Corse (PASEC), il importe de mettre en place une plate forme d'ingénierie publique commune aux DDE et DDAF.** Un groupe de travail existe déjà et la DDAF 2A a prévu dans son plan stratégique une synergie avec la DRDE et la DDAF de Haute-Corse en matière d'organisation des missions d'ingénierie. De la même façon la DRDE 2A et la DDE 2B travaillent activement à un développement de leurs synergies.

Tout cela devrait conduire à identifier et privilégier les opérations à fort enjeu pour le PEI pour lesquelles l'aide technique de l'Etat serait nécessaire, et à mettre en place une offre coordonnée des divers services techniques de l'Etat pour y faire face.

**La rationalisation des relations contractuelles tant au plan juridique que financier constitue un second préalable au renforcement des équipes d'ingénierie de l'Etat pour le**

**PEI. Cela doit conduire à ne plus tolérer des montants élevés d’impayés ou des interventions sans contrats préalablement signés.**

### **Honoraires d’ingénierie Etat et montant des impayés**

	Montants des honoraires 2003 (euros)	Montants des honoraires 2004 (prévisions en euros)	Montant des impayés (euros)
DDE 2A	184 000	186 700	94 000
DDE 2B <sup>18</sup>	142 189	340 000	406 440
<i>Sous total DDE</i>	<i>326 189</i>	<i>526 700</i>	<i>500 440</i>
DDAF 2A	105 000	197 082	nd
DDAF 2B	204 000	232 000	61 952
<i>Sous total DDAF</i>	<i>309 000</i>	<i>429 082</i>	
Total	635 189	955 782	

(nd : non disponible)

### **3.5 Faire du PEI un facteur d’attractivité pour de jeunes fonctionnaires de l’Etat**

Une difficulté importante pour répondre aux besoins d’ingénierie de la Corse tant en ce qui concerne la CTC que l’Etat est le faible nombre de candidats, notamment parmi les ingénieurs ou techniciens, à la mutation en Corse. Lorsque des postes deviennent vacants, il est fréquent qu’il faille de nombreux mois avant de pourvoir aux remplacements nécessaires.

Divers facteurs contribuent à dissuader les candidatures de cadres en Corse : l’insécurité (attentats, menaces ou pressions sur les fonctionnaires...), la cherté de la vie, la difficulté à trouver des logements ou des emplois pour les conjoints...

On notera aussi, pour les techniciens, la faible tendance des jeunes Corses à se diriger vers des carrières techniques, et le fait qu’il existe sur place très peu de formations en la matière. Pour les fonctionnaires du ministère de l’équipement, le fait que le "coefficient d’honoraires" (ou "indemnités spécifiques de service") soit en dessous de la moyenne – 0,95 – alors que les conditions de travail sont dans l’ensemble plus difficiles qu’ailleurs n’est pas favorable à une demande de mutation en Corse. **La mission propose donc que soit examinée l’opportunité de relever le coefficient d’indemnité spécifique de service des techniciens du ministère de l’équipement envoyés en Corse (0,95 actuellement) pour tenir compte de la difficulté à attirer des candidats et des conditions de travail locales.**

Si l’expérience prouve que beaucoup de fonctionnaires apprécient de travailler en Corse et parfois y font un second poste, il n’en demeure pas moins que, dans les services de l’Etat, on constate fréquemment que les postes de responsabilité sont occupés, soit par des jeunes inexpérimentés nommés en sortie d’école ou à la suite d’une promotion assortie d’une mutation d’office, soit par des cadres en poste depuis de nombreuses années et qui ont du mal à faire évoluer leurs connaissances et leurs pratiques.

<sup>18</sup> Hors protocole et ATGC (Assistance Technique à la Gestion Communale).

Il ne fait pas de doute que les enjeux du PEI et les défis techniques à relever sont tels qu'il y a matière à attirer des cadres de qualité, techniques notamment, en provenance du continent et qui pourraient acquérir en Corse une expertise et une expérience professionnelle exceptionnelles. Il paraîtrait opportun à la mission que ces cadres bénéficient d'une "accélération" de carrière dès lors qu'ils ont fait la preuve de leur efficacité.

En matière d'attractivité, la communication sur le PEI de la part de l'Etat et de la CTC est aussi indispensable.

## CONCLUSION GENERALE

Le problème qui s'est posé dès le lancement du PEI est celui de la responsabilité du programme. La CTC considérait qu'elle en assumait la responsabilité politique donc que c'était à elle de décider des actions à mener. L'Etat estimait que puisqu'il finançait pour la grande part le PEI, c'était à lui de décider de l'opportunité de programmer telle ou telle opération. Ce malentendu d'origine, même s'il persiste quelque peu encore, a tendance à s'estomper grâce aux efforts des deux parties. Il n'en reste pas moins que certains des dysfonctionnements relevés par la mission peuvent s'expliquer par cette situation.

**La faible programmation des crédits du PEI s'explique plus largement par l'importance des délais techniques nécessaires et administratifs à la mise au point des grands projets d'infrastructures notamment routiers et portuaires.** Cependant, le manque de visibilité du PEI qui en résulte est à prendre en considération et **appelle une action de communication dont dépend une amélioration du « management » du PEI sur la base d'une coopération renforcée et « fluidifiée » entre l'Etat et la CTC.**

Dans ce cadre, la mission estime que le pragmatisme qui a présidé à la programmation des opérations du PEI atteint aujourd'hui ses limites et qu'il importe de rationaliser le processus de programmation. **Cela passe par la formalisation dès 2005 des objectifs du PEI sur la base des priorités du PADDUC à finaliser au plus tôt et par l'établissement des critères d'éligibilité des opérations et l'adoption d'indicateurs de résultat indispensables au suivi et à l'évaluation du PEI.** La mission estime qu'il serait contre productif de continuer à lancer des opérations d'investissements exceptionnels sans les inscrire dans le plan général de développement de la Corse.

Pour répondre à la question initiale, à savoir les moyens et les appuis dont la CTC a besoin pour mener à bien ses opérations, **la mission s'est d'abord attachée à valider les besoins d'ingénierie identifiés par la Collectivité** qui, pour l'essentiel, concernent sa direction des infrastructures et des transports. L'effectif cible de la DTI est correct sachant que la collectivité devra privilégier ses strictes fonctions de maître d'ouvrage et « externaliser » auprès de partenaires privés aussi bien l'assistance à la maîtrise d'ouvrage que la maîtrise d'œuvre. Cette position est partagée par la Collectivité.

La mission fait par ailleurs un certain nombre de propositions pour aider la CTC dans ses recrutements en cours (y compris via des détachements) et pour bénéficier de conseils pour ses projets les plus lourds.

Le bilan de la mise en œuvre des propositions de la mission devra être fait par le comité de suivi du PEI. Par ailleurs, la CTC devra préciser ses besoins spécifiques en matière de contrôle des chantiers en rendant compte de l'expérience acquise lors de ses premiers gros chantiers.

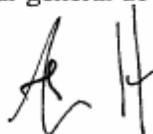
Concernant les services locaux de l'Etat, la mission propose d'assurer un renfort réduit et ciblé du potentiel d'ingénierie des DDE et des DDAF et d'améliorer la mise en synergie des services, comme prévu au plan d'action des services de l'Etat en Corse (PASEC).

Fait à Paris le 1<sup>er</sup> décembre 2004

Jean-Claude HIREL  
Inspecteur général des finances

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, rounded initial 'J' followed by 'C H I R E L' in a cursive style.

Pierre DUFFE  
Inspecteur général de l'administration

A handwritten signature in black ink, featuring a stylized 'P' and 'D' followed by 'U F F E' in a cursive style.

Jean-Louis DURAND  
Ingénieur général des ponts et chaussées

A handwritten signature in black ink, starting with a large 'J' and 'L' followed by 'D U R A N D' in a cursive style.

## PROPOSITIONS DE LA MISSION

### 1. Concernant l'Etat local :

1.1. Améliorer la coopération entre l'Etat et la CTC, sur la base d'une responsabilité partagée ; cette coopération, dont il appartiendra aux parties d'en vérifier la réalité, étant un élément essentiel à la réussite du PEI. Il conviendra en particulier :

- de développer, de manière concertée, une communication en direction du public et des socioprofessionnels mettant en évidence les contraintes qui pèsent sur l'avancée du PEI et les efforts qui sont déployés pour qu'il réussisse ;

- d'établir un tableau d'informations partagées afin de suivre les procédures propres à chaque opération PEI avec l'objectif de réduire les délais et de prévenir les blocages ;

- de conduire, en bonne collaboration entre toutes les parties concernées, des réflexions sur les impacts qui pourraient être générés au plan économique par les principales opérations du PEI et les conditions qui permettraient de les maximiser ;

- de favoriser une coopération entre majors nationaux du BTP et entreprises locales (dans le respect des règles de concurrence).

1.2 Fixer les indicateurs de l'action « PEI » du futur programme d'interventions territoriales de l'Etat sur la base des objectifs et indicateurs du PADDUC et en liaison avec le responsable du programme.

1.3. Etudier la possibilité d'engager des opérations routières avant l'obtention de l'arrêté de cessibilité d'ensemble dès lors que la DUP est signée et que les terrains nécessaires à la réalisation des premiers travaux ont pu être acquis à l'amiable.

1.4. Etudier la création d'une plate forme d'ingénierie commune aux DDE et aux DDAF et fixer la stratégie d'ingénierie en fonction des priorités du PEI.

### 2. Concernant la CTC :

2.1. Finaliser dès 2005 par une délibération formelle les priorités du plan d'aménagement et de développement de la Corse (PADDUC) afin de fixer en cohérence avec elles, les objectifs, les indicateurs de résultats et les critères d'éligibilité du PEI et les intégrer dans la deuxième convention d'application 2007-2011.

2.2. Faire auditer par un cabinet spécialisé l'organisation de ses services. Evaluer de façon plus précise, les besoins de la CTC en matière de contrôle de ses chantiers.

### **3. Concernant les ministères :**

- 3.1. Valider avec les ministères concernés les besoins d'effectifs identifiés et procéder aux renforts nécessaires en matière :
  - d'évaluation domaniale et de greffes des tribunaux ;
  - d'animation par le SGAC (3 chargés de mission et un adjoint au SGAC) des dispositifs d'observation et d'accompagnement de la mise en œuvre du PEI (commande publique, coûts...), aussi simples et pragmatiques que possible, et auxquels il convient d'associer la CTC ;
  - de potentiel d'ingénierie des DDE et des DDAF en le renforçant légèrement (5 postes : dont 3 pour les DDE et 2 pour les DDAF).
- 3.2. Concernant les emplois que veut pourvoir la CTC : diffuser au sein du ministère de l'équipement les fiches des postes requérant un haut niveau de responsabilité ou d'expertise en vue de favoriser des détachements de fonctionnaires du continent.
- 3.3. Faire bénéficier la CTC, si elle le demande, d'un avis technique de la 11<sup>ème</sup> MIGT sur les projets routiers les plus complexes.
- 3.4. Examiner les possibilités :
  - de faire bénéficier les agents travaillant en Corse d'une accélération de carrière ;
  - de relever le coefficient d'indemnité spécifique de service des techniciens du ministère de l'équipement en Corse.

## **LISTE DES ANNEXES**

ANNEXE 1 : Lettre de mission

ANNEXE 2 : Tableau de consommation des crédits « Etat » du PEI

ANNEXE 3 : Compte rendu de la visite de la direction des infrastructures et des transports de la CTC par la MGT 11 du Conseil général des Ponts-et-Chaussées

**ANNEXE 1**  
**LETTRE DE MISSION**



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE  
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,  
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES  
MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS,  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER

Paris, le **17 SEP. 2004**

**Le ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,  
Le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés locales,  
Le ministre de l'Équipement, des Transports,  
de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer**

**A**

**Monsieur le chef de l'Inspection générale des Finances  
Monsieur le chef de l'Inspection générale de l'Administration,  
Monsieur le vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées**

**Objet :** Evaluation des besoins de la Collectivité Territoriale de Corse  
pour le lancement de chantiers du programme exceptionnel d'investissement et des  
moyens à mettre en place pour y répondre.

La Collectivité Territoriale de Corse (CTC), a reçu de nouvelles compétences en application de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse. C'est aujourd'hui la collectivité la plus décentralisée de la France métropolitaine. L'État a compensé ces charges nouvelles massives par un transfert concomitant de financements et de personnels.

La CTC est aussi le principal maître d'ouvrage du programme exceptionnel d'investissements (PEI), destiné à permettre à la Corse de résorber, sur une durée de quinze ans, son déficit en biens et services collectifs, notamment au plan des infrastructures et des équipements publics.

Pour l'aider à faire face à cette nouvelle responsabilité, la CTC a demandé à l'État de lui apporter son concours, momentané et ciblé, aussi bien en terme de méthodologie que d'ingénierie, afin de lui permettre de lancer les principaux chantiers dont elle est responsable.

Au regard de la convention-cadre du PEI signée entre l'Etat et la CTC le 22 avril 2002, de sa première convention d'application 2002-2006 du 25 octobre 2002 et de la programmation effective en cours et à venir, nous vous demandons, en liaison avec le préfet de Corse et le président du Conseil exécutif de Corse, à partir d'un état des lieux exhaustif, d'évaluer précisément les compétences professionnelles supplémentaires et les appuis spécifiques dont devrait s'entourer en renfort la Collectivité Territoriale. Il s'agit en particulier d'apprécier la nature exacte des besoins de la collectivité dans les secteurs dans lesquels est identifié aujourd'hui un déficit de compétences ou de méthodologie.

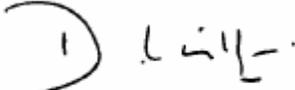
Sur cette base, seront proposés les divers moyens par lesquels il pourrait y être répondu selon le rythme prévisionnel et réaliste des besoins, tant en termes de recrutements directs que d'éventuels détachements d'experts de l'Etat auprès d'elle, d'offres alternatives de services du secteur privé ou public en matière de prestations d'assistance à la maîtrise d'ouvrage ainsi que d'appuis ponctuels des services spécialisés de l'Etat.

Vous veillerez dans ces dernières hypothèses à ce que les moyens proposés soient coordonnés avec ceux dont l'Etat déconcentré doit disposer localement, afin de pouvoir également assumer la part qui lui revient dans la mise en œuvre et l'exécution de ce programme et de continuer de mener à bien les missions qui lui incombent par ailleurs.

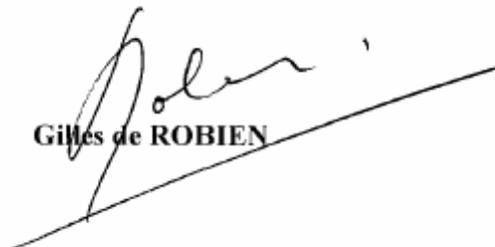
Vous bénéficierez du concours de la préfecture de Corse et des services déconcentrés de l'Etat pour mener à bien cette mission pour laquelle vous voudrez bien nous remettre une note d'étape pour le 30 septembre et vos conclusions pour le 30 octobre 2004.



**Nicolas SARKOZY**



**Dominique de VILLEPIN**



**Gilles de ROBIEN**

**ANNEXE 2**

**TABLEAU DE CONSOMMATION DES CREDITS « ETAT » DU PEI**

**SUIVI BUDGETAIRE DU PEI**

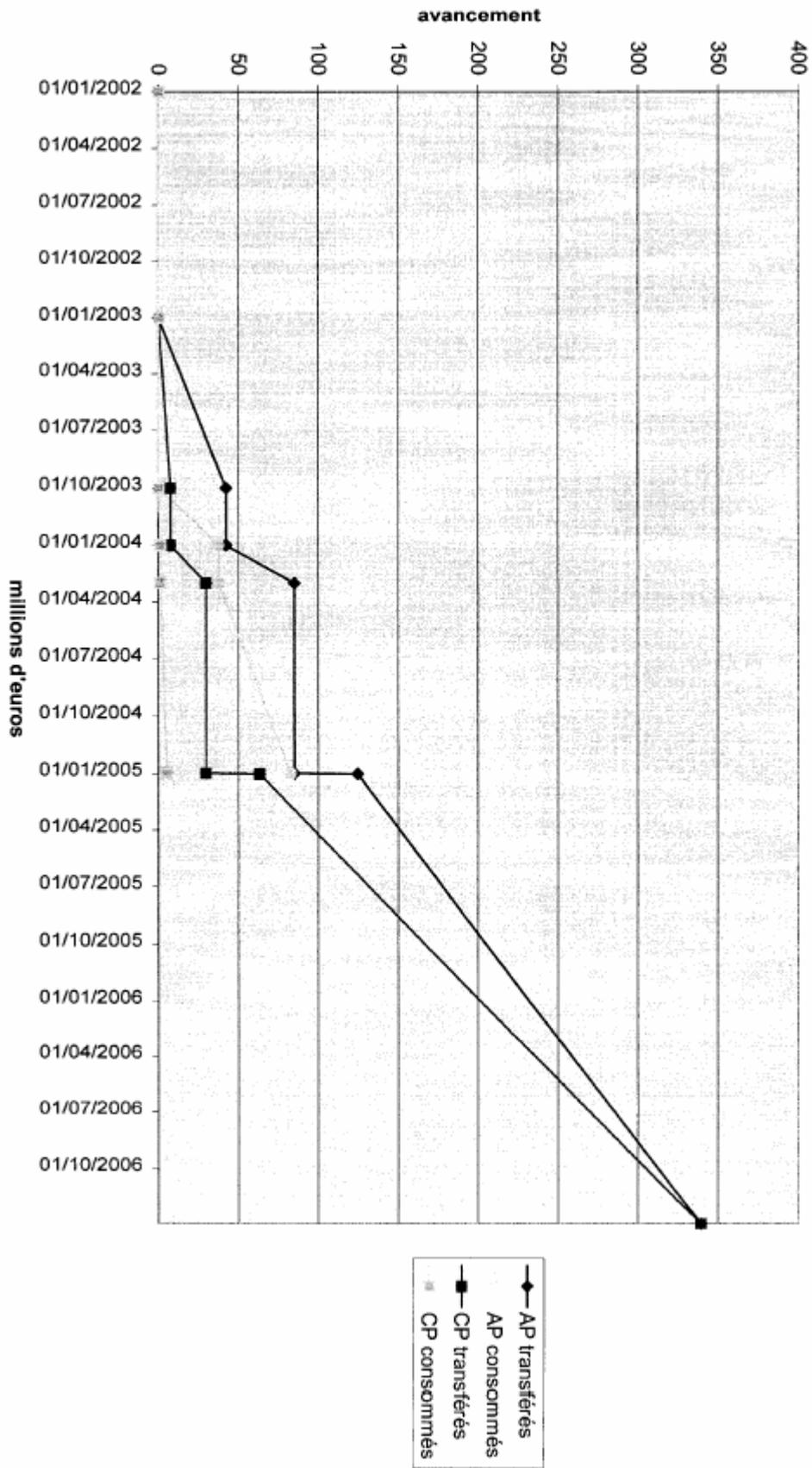
	2003		2004		2005		TOTAL PEI - 2003 A 2004				TOTAL TRANSFERTS PEI					
	TRANSFERTS		CONSO		TRANSFERTS (au 21/11/04)		CONSO (au 21/11/04)		TRANSFERTS		CONSO		2003+2004+2005			
	AP	CP	AP	CP	AP *	CP *	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP		
<b>LBU</b>	38 263 000,00	7 404 000,00	34 768 943,00	1 207 410,89	41 631 340,00	20 553 835,00	43 935 243,26	3 823 105,27	38 460 000,00	31 812 000,00	79 894 340,00	27 957 835,00	78 704 186,26	5 030 516,16	118 354 340,00	59 769 835,00
<b>CST</b>	4 057 000,00	235 185,00	2 707 722,00	0,00	872 000,00	1 625 000,00	1 175 922,34	0,00	1 304 000,00	1 670 000,00	4 929 000,00	1 860 185,00	3 883 644,34	0,00	6 233 000,00	3 530 185,00
<b>TOTAL PEI</b>	<b>42 320 000,00</b>	<b>7 639 185,00</b>	<b>37 476 665,00</b>	<b>1 207 410,89</b>	<b>42 503 340,00</b>	<b>22 178 835,00</b>	<b>45 111 165,60</b>	<b>3 823 105,27</b>	<b>39 764 000,00</b>	<b>33 482 000,00</b>	<b>84 823 340,00</b>	<b>29 818 020,00</b>	<b>82 587 830,60</b>	<b>5 030 516,16</b>	<b>124 587 340,00</b>	<b>63 300 020,00</b>

**PREMIERE CONVENTION D'APPLICATION 2002/2006**

	OBJECTIFS (hors Diff FCTVA/TVA = 30,37 M€)		RESTE A FINANCER S/Conso (y compris 2005)		RESTE A FINANCER S/Ttt (y compris 2005)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
	<b>LBU</b>	291 610 000,00	291 610 000,00	174 445 813,74	254 767 483,84	173 255 660,00
<b>CST</b>	15 500 000,00	15 500 000,00	15 500 000,00	13 830 000,00	9 267 000,00	11 969 815,00
<b>TOTAL PEI</b>	<b>307 110 000,00</b>	<b>307 110 000,00</b>	<b>189 945 813,74</b>	<b>268 597 483,84</b>	<b>182 522 660,00</b>	<b>243 809 980,00</b>

\* Gel de crédits paiement de 2,065 M€ en 2004.

\*\* NB : Pour 2004, le ministère en charge du travail et de la formation professionnelle n'a toujours pas transféré sa participation au PEI alors que celle-ci a bien été arrêtée en réunion interministérielle pour les montants suivants : 0,7 M€ en AP et 1, 268 M€ en CP pour 2004.



**PEI CORSE 2002 - 2006**

**ANNEXE 3**

**COMPTE-RENDU DE VISITE DE LA DIRECTION DES INFRASTRUCTURES ET  
DES TRANSPORTS DE LA CTC PAR LA MGT 11 DU CGP**

## **PEI Corse : compte rendu de visite de la DTI (CTC)**

objet :

source           Jean-Pierre Gastaud  
                  tél. 04 91 00 52 02 - fax 04 91 00 52 15  
                  mél. [Jean-Pierre.Gastaud@equipement.gouv.fr](mailto:Jean-Pierre.Gastaud@equipement.gouv.fr)

PJ :               Annexe 1 - Opérations déclarées d'utilité publique.  
                  Annexe 2 - Opérations faisant l'objet de fiches de suivi.

La présente note a été rédigée à partir des documents communiqués par la Direction des infrastructures de transport de la CTC et d'une visite de ses services effectuée du 12 au 14 octobre, d'une part auprès des services du siège et du service des routes de la Corse-du-sud à Ajaccio, d'autre part auprès du service des routes de Haute-Corse à Bastia.

### **Organisation de la Direction des infrastructure et transports**

L'organisation de la Direction des infrastructures de transports a été approuvée par la CTC en juin 2003. Cette direction est en charge de l'ensemble de la gestion et des investissements des infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires.

La maîtrise d'ouvrage appartient à l'assemblée de Corse. La PRM est le président de l'exécutif de Corse. Le directeur général des services et le directeur des infrastructures de transports disposent de délégations de signature pour l'approbation de certaines phases de la mise en œuvre des opérations d'investissement.

La définition et l'organisation des tâches sont définies dans un guide des procédures de septembre 2003 et dans une instruction de décembre 2003. La maîtrise d'ouvrage y est très clairement organisée en trois niveaux :

1. un niveau décisionnel : président de l'exécutif et directeurs ;
2. un niveau de programmation de planification, de contrôle et d'assistance : secrétariat général et service technique régional ;
3. un niveau opérationnel de conduite des projets : les conducteurs d'opérations.

Ceux-ci sont situés :

- au sein du service technique régional pour le réseau ferroviaire ;
- dans le service des ports et aéroports pour les infrastructures correspondantes ;
- dans les services des routes de Haute-Corse et de Corse-du-sud pour les routes.

La maîtrise d'œuvre peut être soit interne, soit externe, dans le cadre de marchés publics de maîtrise d'œuvre.

L'état des moyens en personnel était le suivant en septembre 2004.

L'effectif autorisé de la DIT est de 106 personnes.

**Le secrétariat général** comporte 11 postes dont 2 vacants (2 cat. C). Il intervient sur :

- Assistance juridique (1 A qui vient d'être recruté)
- Bureau des marchés (4 postes : 1 A, 3C, dont 1 à créer)
- Cellule gestion budgétaire (2 postes C dont 1 à créer).

Une grande partie de l'activité du secrétariat général relève de la maîtrise d'ouvrage, pour l'ensemble des programmes d'investissement.

**Le service technique régional** comporte 20 postes dont 8 vacants. Il est organisé en 6 cellules :

- Programmation (2 postes, 1A, 1B à créer)
- Etudes générales (2 postes, 1 A qui vient d'arriver, 1B à créer)
- Ouvrages spéciaux (4 postes, 1A à créer, 3 B)
- Patrimoine (2 postes, 1A à créer, 1B à créer)
- Transport ferroviaire (2 postes, 1A, 1B à créer)
- Moyens généraux (7 postes, 1B, 6C dont 1 à créer).

Après 2 recrutements décidés, il reste à pourvoir 6 postes (1 A : ingénieur, 4 B : 2 techniciens, 1 contrôleur de travaux, 1 rédacteur, et 1 C : agent de maîtrise). Un recrutement est en cours.

En dehors des moyens consacrés au patrimoine et au ferroviaire, on peut considérer que 16 postes sont concernés par des tâches de maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des programmes d'investissement routiers.

**Le service des routes de Corse-du-sud** dispose de 25 postes dont 6 sont actuellement vacants (4 cat. B : 1 rédacteur 2 techniciens, 1 contrôleur de travaux et 2 cat. C : 1 adjoint administratif et 1 agent technique). Il comporte deux subdivisions études et travaux neufs avec pour chacune un effectif de 6 agents dont 2 à mi-temps (1A, 3 B, 2C) et une subdivision foncière comportant 6 postes. Il comporte aussi une subdivision entretien routier et travaux de sécurité. Sur un effectif total de 25, seuls 4 agents (1A, 2B, 1C ) ne sont pas concernés par l'investissement.

**Le service des routes de Haute-Corse** dispose de 27 postes dont 3 sont actuellement vacants (1 cat. B technicien et 2 C : 1 adjoint administratif et 1 agent technique). Il comporte une cellule travaux neufs (1A, 3B) et deux cellules d'études (2A, 5B,) ainsi qu'un bureau foncier, un agent est chargé de la gestion de la route. Sur les 27 postes, dont 3 vacants, un seul agent n'est pas concerné par l'investissement routier. 26 postes sur 27 sont dédiés à l'investissement routier.

On recense donc dans les services des routes 47 postes dont l'activité concerne exclusivement les programmes routiers et dont la fonction essentielle est la maîtrise d'ouvrage opérationnelle, mais qui ont aussi des tâches de maîtrise d'œuvre lorsque celle-ci reste interne.

Au STR 16 postes concernés par l'ensemble des programmes concourent également pour une large part de leur activité aux tâches de maîtrise d'ouvrage des infrastructures routières, de même que les 11 postes du secrétariat général.

Les agents jouant le rôle de responsables d'études sont actuellement au nombre de 6 (5 a et 1 B). Un ingénieur (à recruter au STR) pourrait jouer ce rôle pour les ouvrages spéciaux. Il faut noter le rôle important joué par les deux chefs de services qui sont personnellement impliqués dans plusieurs projets.

## **Commentaires**

Il apparaît que les services de la DIT sont bien structurés. On note qu'il n'en est pas de même de l'ensemble des services de la CTC. On remarque en particulier :

- l'informatique (insuffisance des liaisons entre la DIT et les autres services : par exemple des doubles saisies sont courantes en comptabilité, insuffisance des liaisons entre les divers sites de la DIT ne permettant pas l'échange de fichiers techniques) ;
- la communication (les services de la DIT ne semblent pas trouver l'assistance dont ils auraient besoin).

Par ailleurs nous avons constaté que le service des routes de Haute-Corse ne dispose pas sur place de locaux suffisants pour classer correctement les dossiers techniques.

## **Les procédures et les délais**

Les procédures internes définies dans le guide de septembre 2003 ne sont pas encore totalement opérationnelles. Au STR le responsable de la cellule Etudes générales vient d'arriver. C'est cette cellule qui aura en charge la cohérence des infrastructures et l'assurance qualité. Des progrès restent à réaliser dans la mise en place d'une véritable organisation de l'assurance qualité tout au long de la vie des projets et de leur réalisation. L'appréciation des délais ne semble pas encore très fiable. La généralisation d'un ordonnancement précis dans le cadre des marchés de maîtrise d'œuvre devrait permettre une amélioration. Il semble également souhaitable de se donner des objectifs de dates de passage en COREPA et de planifier les opérations préalables nécessaires.

Sur les opérations ayant obtenu la DUP, le délai entre saisine du préfet et arrêté est de l'ordre d'un an, avec des extrêmes à 6 mois et 19 mois. Ces délais sont donc relativement élevés. Les améliorations pourraient porter sur les délais :

- de prise de l'arrêté d'ouverture d'enquête après désignation du commissaire enquêteur par le tribunal administratif ;
- de production du rapport du commissaire enquêteur (3 à 6 mois au lieu de 1 mois en théorie).

Les délais des procédures judiciaires préalables à la libération des emprises sont importants, particulièrement en Corse-du-sud. Ainsi les délais constatés ont-ils été :

- de 6,5 à 7,5 mois pour l'obtention de l'ordonnance d'expropriation après saisine du juge ;
- de 5 à 7 mois pour la visite des lieux après saisine du juge ;
- supérieurs à 7 mois pour les jugements et l'obtention de certificats de non appel ;
- les services de la CTC signalent aussi les délais de la poste (3 mois) pour les retours des accusés de réception des notifications individuelles, et il y a 8 notifications par procédure.

Les services estiment que la maîtrise foncière nécessite un délai d'environ 4 ans, des accords amiables et des prises de possession anticipées permettant toutefois dans certains cas de disposer d'une partie des terrains avant ce délai.

Les procédures de choix de maîtres d'œuvre ont nécessité de 4 à 6 mois en général (moyenne 5,5 mois) entre le lancement de la procédure et la notification du marché, avec cependant un cas à un an pour un concours relatif à un ouvrage d'art.

## **Les programmes routiers : avancement et prévisions**

Il s'agit des programmes relevant du DOCUP, du CPER et du PEI (1 126,6 M€)

En mettant à part les opérations terminées ou en travaux, sont recensées en 2004, 52 opérations de 1 à 230 M€ (HT) qui font l'objet de fiches de suivi régulièrement tenues à jour (pour la plupart).

### **L'état d'avancement des opérations est le suivant**

Huit sont déclarées d'utilité publique. Elles représentent un montant de 235 M€ HT

Parmi elles, 5 doivent être financées sur le PEI (les autres l'étant sur le CPER ou le DOCUP). Il s'agit de :

- RN 198 – Borgo-Talasani 1<sup>ère</sup> tranche Borgo Vescovato
- RN 197 – Déviation d'Ile Rousse
- RN 196 – Déviation de Propriano
- RN 193 – Liaison Bastia-Furiani
- RN 196 – Pont d'Abra

Elles représentent un montant d'environ 134 M€ HT. On note toutefois qu'ont été enregistrés 4 recours contre la DUP de la déviation d'Ile-Rousse et que le projet est en cours de modification. Les 4 autres opérations sont très avancées et devraient pouvoir être engagées au plus tard en 2005 pour un montant de 113 M€ HT. (L'opération Borgo-Vescovato estimée aujourd'hui à environ 80 M€ (HT) alors qu'elle ne l'était qu'à 56,5 dans les fiches est supposée financée en 2 parts égales de 50 M€ (TTC) sur le CPER et sur le PEI).

Au-delà de ces opérations prêtes, la CTC a des contrats de maîtrise d'œuvre en cours et à des degrés divers d'avancement sur 13 opérations du PEI pour un montant de 350 M€ HT et prévoit d'en avoir conclu 7 autres en 2004 pour un montant d'opérations de 180 M€ HT (nous avons noté qu'un des appels d'offres lancés a été déclaré infructueux à cause d'offres excessivement élevées). En outre, le contournement d'Ajaccio a fait l'objet d'études préliminaires et les études se poursuivent (120 M€ environ). D'autres opérations ont déjà fait l'objet d'études préliminaires et d'études en régie.

Les études lancées sont susceptibles de permettre, à échéance de 1, 2 ou 3 ans, la prise en considération d'opérations pour un montant de plus de la moitié de l'enveloppe prévue pour les RN et les rocade urbaines (674 M€ HT).

### **Appréciations des difficultés**

1. **La DIT est très chargée**, avec, en sus des programmes d'investissement co-financés, des programmes courants : aménagement de traverses d'agglomérations, opérations de sécurité... mais elle a su jusqu'à présent faire face en réussissant à faire avancer nombre d'opérations.
2. **Le manque éventuel de cadrage de certaines opérations** lors des étapes essentielles peut aboutir à des remises en question lors de phases ultérieures (exemple de la déviation d'Ile-Rousse remise en question après la DUP).
3. **La DIT éprouve des difficultés à s'adjoindre des compétences en AMO**. En effet, un contrat en AMO exclut pratiquement pour un bureau d'études la possibilité de contrats de maîtrise d'œuvre (des interventions croisées de BE en MOe et en AMO poseraient des problèmes délicats de déontologie). D'autre part, le recours aux services compétents de l'Etat se heurte à la généralisation de la mise en concurrence pour le CETE, à l'absence actuelle de réponse juridique claire sur la légalité de conventions avec le CETU ou le SETRA.

4. **La DIT va être fortement sollicitée par la montée en régime des suivis de chantiers**, ce qui diminuera la disponibilité des ingénieurs sur les études. Dans ce domaine la situation est assez délicate.

Un certain nombre de contrats de maîtrise d'œuvre comportent le suivi de chantier en tranche conditionnelle. Mais les bureaux d'études, sauf exception, sont peu intéressés par ce type de prestation et ne les prévoient pas toujours à un niveau correct, ce qui a conduit à déclarer des appels d'offres infructueux (Pont d'Abra).

L'encadrement des chantiers par les entreprises locales est insuffisant, amenant l'administration à entrer dans le pilotage du chantier, ce que ne feront pas des bureaux d'études privés, en particulier pour des problèmes de responsabilité.

Les moyens de la CTC sont limités dans ce domaine et il est difficile de recruter des personnels compétents. Il est en particulier impossible à la CTC de recruter sur CDD au-delà d'un an. La CTC pose la question du transfert de contrôleurs de l'équipement.

Il nous a été indiqué que les DDE devaient annuellement à la CTC la surveillance de 55 MF (8,4 M€) de travaux pour la Haute-Corse et 45 MF (6,7 M€) pour la Corse-du-sud et que les prestations fournies ne sont pas complètes (pas d'intervention du niveau ingénieur).

Pour faire face à l'ensemble des besoins, la CTC devra donc recourir à de la maîtrise d'œuvre privée mais devra aussi se doter de moyens propres suffisants, de manière à ne pas obérer ses capacités d'études.

5. **Une visibilité insuffisante sur le programme envisagé à moyen terme ne permettant pas de prioriser les études à mener.** Cette question n'était pas essentielle jusqu'à présent, il fallait avancer beaucoup d'études préliminaires pour pouvoir faire de la programmation. Il est temps de se la poser. Elle sera abordée d'une part au travers d'un rapport que la DIT doit présenter à la CTC en novembre, d'autre part, dans le cadre de la nécessaire mise au point par les partenaires d'une nouvelle convention d'application du PEI prenant le relais de la convention 2002-2006. Des choix sont à faire sur la stratégie globale d'aménagement du réseau. L'avancement des études a permis de mieux appréhender le coût et la faisabilité d'un certain nombre d'opérations. Il semble nécessaire d'apprécier l'efficacité du programme vis-à-vis de l'amélioration de la sécurité et des temps de parcours par itinéraires.
6. Comme indiqué plus haut **les procédures, notamment foncières, sont génératrices de délais non maîtrisables par la CTC.** Dans ce domaine, les services de l'Etat doivent être sensibilisés aux enjeux et dotés des moyens nécessaires.
7. **Les contentieux** peuvent également être des causes de retards dans l'exécution des travaux comme on a pu le constater récemment sur la déviation de Boccognano.
8. **Il ne faut pas sous estimer les difficultés techniques de certaines opérations** : par exemple les rocadés urbaines en milieu bâti comportant des tunnels, pour lesquelles les délais de mise au point des projets et de réalisation ne pourront être évalués correctement qu'à l'issue de phases d'études plus avancées ou le très long tunnel de Vizzavona qui nécessitera des dispositions particulières en matière de sécurité.

## Voies ferrées

Etaient prévus à l'origine pour les travaux ferroviaires 111,8 M€ entre 2000 et 2006 (20,3 au titre du CPER, 2,3 au titre du DOCUP et 89, 2 au titre du PEI) et normalement rien au titre des tranches ultérieures du PEI.

En fait, s'agissant d'opérations, soit d'acquisitions d'autorails (dont le marché vient d'être passé), soit de renouvellement de voies ferrées (qui ne nécessitent pas d'acquisitions foncières et donnent

lieu à des études assez sommaires), la CTC serait en mesure dès la période 2000/2006 d'engager plus de crédits que ce qui a été prévu, et d'ici la fin du PEI de dépasser les montants inscrits (de l'ordre de 160 M€ semble-t-il).

Mais cela ne pourra évidemment se faire que si l'on considère que ces investissements présentent un caractère prioritaire vis à vis d'autres susceptibles d'être réalisés à l'échéance du PEI en matière routière (cf. ci-avant) ou portuaire (cf. ci-après).

## **Ports**

Etaient prévus à l'origine pour les travaux portuaires 21,6 M€ entre 2000 et 2006 (5,0 au titre du CPER, 4,3 au titre du DOCUP et 12,3 au titre du PEI) et 38 M€ au titre des tranches ultérieures du PEI.

La seule opération actuellement prête, et financée au titre du CPER et du DOCUP (6,8 et 7,4 respectivement) concerne le môle croisière d'Ajaccio, à réaliser en 2005-2006

Le financement au titre du PEI devrait permettre d'engager les travaux les plus urgents mis en évidence dans les audits (sur un total estimé à 10 M€ à Bastia et 15 M€ à Ajaccio).

Mais le gros investissement à venir entre 2010 et 2015 concernera l'accroissement de capacité du port de Bastia (et en particulier la réalisation d'un nouveau port à la Carbonide pour un montant global évalué à ce jour à 213 M€. L'accord d'ensemble sur ce projet a été donné en conseil portuaire le lundi 11 octobre (avec feu vert des collectivités locales pour le lancement des études).

L'introduction éventuelle de cette grosse opération structurante dans le PEI, ou au moins d'une partie de l'investissement (et notamment de l'aménagement du port actuel) conduirait à engager au titre du PEI des montants supérieurs à ceux actuellement programmés ; cela ne pourrait dès lors se faire que sous réserve d'un arbitrage, le moment venu, par rapport à d'autres projets.

## **Conclusions et recommandations**

1. A court terme, l'organigramme de la DIT avec les recrutements prévus paraît adapté aux besoins. Il y aura lieu de se pencher attentivement sur la question des suivis de chantiers qui pourraient solliciter le service dans l'avenir au détriment des études.
2. Les études d'un grand nombre d'opérations sont bien lancées et plusieurs très avancées. A partir de là, il semble indispensable pour la DIT d'affiner des échéanciers techniques et de procédures et de caler, en liaison avec l'Etat, des échéanciers financiers. Ces échéanciers forcément indicatifs devraient être actualisés 2 à 3 fois par an.
3. La réflexion sur le schéma directeur et sur la programmation à moyen terme est essentielle pour organiser les priorités d'études, donner de la cohérence à l'aménagement des itinéraires dans l'espace et dans le temps, et disposer des délais suffisants pour les études des projets les plus difficiles.
4. La formalisation et la mise en œuvre rapide d'une démarche qualité, comportant une validation explicite des étapes clés des projets par la maîtrise d'ouvrage, sont nécessaires pour éviter les remises en question aux étapes ultérieures (sont particulièrement importants le programme de l'opération et le coût d'objectif).
5. Il est souhaitable, comme cela se fait déjà, d'informer les services de l'Etat concernés (préfecture, DDAF, DIREN, services fiscaux, juge de l'expropriation ...) des programmes et

échéanciers et que ces services soient en mesure de tenir des délais convenables pour les procédures dont ils ont la charge et qu'ils soient s'il y a lieu renforcés (en particulier pour l'expropriation).

6. Il est nécessaire que soit instauré un climat de plus grande collaboration entre l'Etat et la CTC et que les deux partenaires fassent en commun un effort de communication externe en direction des socioprofessionnels et du grand public sur les contraintes (libération du foncier ...) qui pèsent sur la montée en puissance du PEI. .
7. Il apparaîtrait souhaitable qu'Etat et CTC travaillent ensemble à une analyse de l'impact économique des différents projets du PEI (et des conditions qui permettraient de le rendre maximal).

Signé Jean-Pierre Gastaud

Signé Jean-Pierre David

Annexe 1 - Opérations déclarées d'utilité publique

DUP	Intitulé	Montant TTC
04/09/02	Pont d'Abra	14,96
18/12/02	Déviation Boccognano	56,34
26/02/03	RN 198 Borgo-Talasani	62,82
02/09/03	RN 197 Déviation d'Ile Rousse	23,82
08/09/03	Mise à 2x2 voies du Stabiacciu	6,28
08/09/03	RN 198 Bd urbain de Santa Giulia	8,03
08/03/04	RN 193 Bastia-Furiani	41,02
enquête en 2001	RN 196 Déviation de Propriano	28,86

Annexe 2 - Opérations faisant l'objet de fiches de suivi

N°	Intitulé opération	Financement prévu au 15/10/2004	DUP acquise	Montant TTC	Avancement	Contrat Maîtrise d'œuvre
1	RN 193 Déviation de Boccognano	DOCUP et CPER	18/12/2002	46,013		
2	RN 198 Mise à 2x2 voies du Stabiacciu	CPER	08/09/2003	7,142		
3	RN 198 Borgo-Talasani 1 <sup>ère</sup> tranche Borgo Vescovato	50 sur CPER 50 sur PEI	26/02/2003	100	DUP en 2003; ré estimation en cours-travaux en 2005	
4	RN 198 Borgo-Talasani 2 <sup>ème</sup> tranche	PEI	non	41,4	Attribution MO 10/10/03 (SCETAUROUTE, SETEF) DUP prévue juin 2006	En cours
5	RN 200 Rectification de Virage au PK 10	CPER	non	1,06	Maîtrise foncière acquise (Prises de possession anticipées)	BE en liquidation. A relancer
6	RN 193 Pont de Soveria	CPER ?	inutile (reconstruction)	1,2	Travaux en cours	
7	RN 196 Pont d'Abra	PEI	04/11/2002	13,6	Foncier en attente jugement	
8	RN 196 Créneau de dépassement de Pétreto	PEI	commissaire enquêteur désigné	2,9		En cours
9	Créneau de dépassement de Casalabriva	PEI	non	3		En cours
10	Créneau du col St Georges	?	emprises libérées	2,2	Travaux en cours, mais marché résilié en 2004 aux torts de l'entreprise	
11	RN 193 Bastia-Furiani	PEI	08/03/2004	36,9	DUP 8/03/04. marché MO Intervia	
12	RN 200 Pont d'Altiani	PEI	non	4,3	UP en 2005	En cours
13	RN 200 Pont d'Ajunta	PEI	non	2,8	UP en 2005	En cours

14	RN 193 Créneaux entre Ponte-Leccia et Casamozza 2 <sup>ème</sup> tranche (Muzzile)	PEI	non		1,6	UP en 2005	En cours
15	RN 193 Créneaux entre Ponte-Leccia et Casamozza 3 <sup>ème</sup> tranche (Campu Rossu)	CPER	non		5,7	UP en 2005	non
16	RN 193 Créneaux entre Ponte-Leccia et Casamozza 4 <sup>ème</sup> tranche (Pinzalone)	PEI	non		2,2	UP en 2005	En cours
17	RN 193 Créneaux entre Ponte-Leccia et Casamozza 5 <sup>ème</sup> tranche (Funtanone)	CPER	non		2,6		non
18	RN 193 Créneaux entre Ponte-Leccia et Casamozza 6 <sup>ème</sup> tranche	PEI	non		8,4?		non
19	RN 197 Déviation d'Île-Rousse	PEI	02/09/2003		21,2	DUP signée le 02/09/03 4 recours. Étude de variantes	
20	RN 193 Mezzana-Carazzi	PEI	non		37	Marché MO signé 5/02/04	En cours
21	RN 196 Déviation de Propriano	PEI	juin-04		26,2	Marché MO notifié 24/02/03 (SCETAURROUTE)	
22	RN 198 Boulevard urbain de Santa-Giulia	CPER	08/09/2003		7,2		
23	Boulevard urbain nord de la Trinité de Porto Vecchio	PEI	non		3,5		En cours
24	RN 198 Déviation de La Trinité de Porto Vecchio	PEI	non		18	Lancement AO MO 05/04	2004
25	RN 196 Sartène-Roccapina	PEI	non		24,9	EP en 2002	non

26	RN 196 Déviation de Sartène	PEI	non	23,2	Lancement AO MO prévu 06/04	2004
27	RN 193 mise à 2x2 voies de la section Socordis-Mezzana	PEI	non	39,6	Marché MO (Gaudriot) notifié 03/04	En cours
28	Déviation de Tatone	PEI	non	11,5	Lancement AO MO en cours	2004
29	RN 193 Déviation de Vivario	PEI	non	41,3	Lancement AO MO en cours	2004
30	RN 193 Déviation de Casatorra	PEI	non	48,7	MO attribuée à groupement SCETAUROUTE et autres, remise EP fin 2004	En cours
31	Liaison RN 193-RN 200	PEI	non	60,4	Lancement AO MO prévu en 2005	non
32	Liaison RN 198-RN 200	PEI	non	-	Non étudié	non
33	RN 193 ASP Carazzi-Boccognano 1 <sup>ère</sup> tranche	PEI	non	2,2	Études en régie	non
34	RN 193 ASP Carazzi-Boccognano 2 <sup>ème</sup> tranche	PEI	non	?	Études en régie	non
35	RN 193 ASP Carazzi-Boccognano 3 <sup>ème</sup> tranche	PEI	non	?	Études en régie	non
36	RN 193 Créneau entre Ponte de Murri et Vizzavona	PEI	non	?	Études en régie	non
37	Rocade d'Ajaccio - Giratoire Liautey	CPER	non	2	MO SETEC en 2004	En cours
38	Rocade d'Ajaccio ASP	PEI	non	25	Études préliminaires	
39	La rocade d'Ajaccio tracé neuf	PEI	non	92,4	Études préliminaires	
40	RN 198 Déviation de Sainte-Lucie-de-Porto-Vecchio	PEI	non	19,9	Lancement AO MO 05/04	2004

41	Le contournement ouest de Bastia	PEI	non		162,6	Moe désigné pour faisabilité AVP - AMO SAPRR	En cours
42	Le tunnel de Vizzavona	PEI	non		250	Comparaison multicritère en 2001-poursuite des études réexaminée en 2004	non
43	RN 196 Créneau de la ZA du Rizzanese	PEI	non	?		Levé topo	non
44	RN 196 Créneau au sud du col St-Georges	PEI	non	?		Étude AVP (marché en procédure adaptée)	non
45	RN 198 Solenzara-Abatescu	PEI	non		16,5	Opération à revoir	non
46	RN 198 Déviation de Ghisonaccia	PEI	non		19,9	Opération à revoir	non
47	RN 198 Ghisonaccia-Prunete	PEI	non		25,5	Opération à revoir	non
48	RN 198 Déviation de Solenzara	PEI	non		16,5	Opération à revoir	non
49	RN 198 Déviation de Cauro	PEI	non		16,5	Attribution MO 05/2004	2004
50	RN 196 Déviation d'Olmeto et Casalabriva	PEI	non		44,8	Étude faisabilité BE désigné en 12/03-tracés remis en juillet 2004. Lancement AO MO en 2004 - AVP prévu en 6/05	2004
51	RN 193 Barreau à Ponte-Leccia	PEI	non		2,5	Études préliminaires	non
52	RN198 Tracé neuf Talasani-Prunete	PEI	non		96,6	Lancement AO MO prévu début 2005. DUP prévue mars 2008	non
	TOTAL				1438,6		

