

Chambre régionale  
des comptes  
Corse



## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

(Collectivité de Corse)

Exercices 2012 à 2017

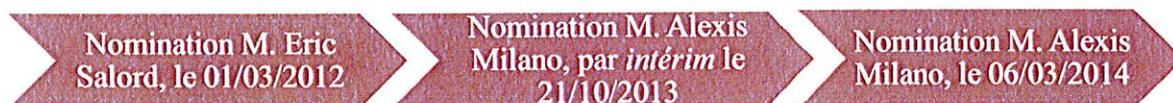
## AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

Le contrôle des comptes et de la gestion s'inscrit dans le programme de contrôle de la chambre pour 2017 relatif à la gestion des ressources humaines dans les agences et offices de la collectivité territoriale de Corse (CTC).

La création récente de l'agence de l'aménagement durable, de planification et de l'urbanisme de la Corse (AAUC), en décembre 2011, devenue l'agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse (AUE), en novembre 2016, explique l'absence de contrôles antérieurs de la chambre la concernant. La période contrôlée concerne les exercices 2012 à 2017. L'agence a connu deux directeurs et deux présidents<sup>1</sup> durant la période sous contrôle :

### Nomination des directeurs de l'AUE



### Nomination des présidents de l'AUE

Les statuts de l'AUE prévoient que l'ordonnateur est le directeur de l'agence. Ainsi, le contrôle a été ouvert le 30 mars 2017 par l'envoi d'une lettre à l'ordonnateur en fonction, M. Alexis Milano, ainsi qu'à M. Eric Salord, ancien ordonnateur. L'entretien d'ouverture du contrôle s'est déroulé le 18 avril 2017, au siège de l'AUE à Ajaccio, en présence de M. Milano. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 4 décembre 2017 avec M. Milano, puis le 6 décembre 2017 avec l'ancien ordonnateur, M. Salord, par entretien téléphonique.

La chambre, lors de sa séance du 19 décembre 2017, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été adressées à M. Milano qui en a accusé réception le 20 février 2018. Sa réponse a été enregistrée au greffe de la chambre le 9 avril 2018. Des extraits du rapport d'observations provisoires ont été adressés à M. Salord et à quatre tiers mis en cause. Aucun d'entre eux n'a répondu aux observations provisoires de la chambre.

<sup>1</sup> Depuis le 2 janvier 2018, le président de l'AUE est M. Jean Biancucci.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre, lors de sa séance du 18 mai 2018, a arrêté ses observations définitives, objet du présent rapport.

Elles ont été adressées le 1<sup>er</sup> juin 2018, à M. Alexis Milano, directeur de l'AUE, et un extrait a été adressé à Eric Sarlord ancien ordonnateur qui en ont respectivement accusé réception le 7 juillet 2018, et le 5 juillet 2018. Aucune réponse n'est parvenue à la chambre.

## TABLE DES MATIERES

|  |    |
|--|----|
| SYNTHESE   | 5  |
| RECOMMANDATION   | 7  |
| INTRODUCTION   | 8  |
| - Un établissement public né du besoin de répondre à la crise du logement                            | 8  |
| - Un établissement public industriel et commercial (EPIC) d'aménagement et d'urbanisme               | 9  |
| - Une mission additionnelle de définition et de mise en œuvre de la politique régionale de l'énergie | 10 |
| 1. UN ETABLISSEMENT AU SERVICE DE LA CTC   | 11 |
| 1.1. Une autonomie limitée   | 11 |
| 1.1.1. Le poids omniprésent de la tutelle sur la gouvernance de l'agence                             | 11 |
| 1.1.2. L'absence de vision stratégique partagée  | 16 |
| 1.1.3. L'absence d'autonomie financière  | 16 |
| 1.2. Le décalage entre les missions statutaires et l'activité réelle de l'AUE                        | 23 |
| 1.2.1. Des activités non statutaires réalisées pour le compte de la CTC                              | 23 |
| 1.2.2. Des difficultés à exercer les missions statutaires stratégiques et commerciales de l'agence   | 29 |
| Objet  | 32 |
| 1.2.3. Un statut juridique contestable   | 36 |
| 2. LES CONSEQUENCES SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES   | 38 |
| 2.1. L'inadéquation entre les moyens humains et les missions   | 38 |
| 2.1.1. Des effectifs concentrés sur les activités non statutaires                                    | 38 |
| 2.1.2. Un bilan 2016 modeste et à la fiabilité contestable   | 43 |
| 2.2. Un statut du personnel hybride et favorable aux salariés  | 46 |
| 2.2.1. Un cadre juridique protecteur pour les salariés   | 46 |
| 2.2.2. Une rémunération inspirée du statut général des fonctionnaires                                | 53 |
| 2.2.3. Un dispositif de recrutement et de promotion hybride  | 58 |
| 2.2.4. Le temps de travail   | 64 |
| ANNEXES  | 69 |
| GLOSSAIRE  | 81 |

## SYNTHESE

Née du besoin de répondre à une crise du logement en Corse, l'AAUC a été créée par la CTC en 2011 afin de disposer d'un outil d'aménagement du territoire tant de planification qu'opérationnel. À cette fin, la CTC s'est dotée d'un établissement public dont l'activité première a été de contribuer à l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC). À l'instar des autres agences et offices de la CTC, cette dernière lui a conféré un caractère industriel et commercial par la réalisation de prestations d'aménagement opérationnel et d'assistance aux collectivités locales souhaitant élaborer des documents d'urbanisme. Des prestations devaient également être réalisées dans le domaine de l'énergie, dont la compétence a été ajoutée un an après la création de l'agence, modifiant ainsi sa dénomination en AUE.

Bien qu'autonome de par son statut, l'agence est placée sous le contrôle étroit de sa tutelle sur l'ensemble de ses actes. Cela vise également la composition de son organe délibérant, au sein duquel les représentants des collectivités locales et de la société civile sont réduits à la portion congrue. En outre, l'agence est placée sous la dépendance des subventions versées par la CTC qui représentaient 93 % de ses recettes en 2016. De la sorte, l'établissement ne dégage aucune ressource propre tirée d'une activité commerciale, que ce soit dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement ou de l'énergie.

En pratique, l'AUE agit par et pour le compte de la CTC, ce qui met en évidence le décalage entre ses activités et ses missions statutaires. D'abord, dans le domaine de l'aménagement, l'élaboration du PADDUC a été conduite sans mandat exprès de sa tutelle. Ensuite, en matière d'urbanisme, l'activité se concentre, sans fondement statutaire, sur une fonction d'instruction et de coordination dans le cadre de la consultation de la CTC par les communes qui élaborent leur document d'urbanisme. Enfin, en ce qui concerne l'énergie, l'agence exerce implicitement une mission de service instructeur de la CTC, s'agissant des demandes d'aides accordées dans le cadre des programmes européens et territoriaux.

Cette situation révèle une absence de stratégie fixée tant par la CTC que par l'organe délibérant de l'AUE, voire des divergences entre l'agence et sa tutelle sur les modalités de son action en tant qu'agence d'urbanisme et d'établissement public d'aménagement au service des collectivités locales. Elle interroge également sur sa nature industrielle et commerciale, voire sur son statut d'établissement public.

Compte tenu de ces faiblesses, l'agence a tenté d'adapter ses moyens humains à la réalité de son activité ; d'une part, en concentrant une grande partie de ses effectifs sur la mission énergie pour laquelle elle s'est appuyée notamment sur les salariés de l'office de l'énergie de la Corse (OEC) transférés à l'agence en 2013 ; d'autre part, en mobilisant ses salariés, transférés en 2012 de la CTC, dans la réalisation du PADDUC, puis en les redéployant sur la fonction d'appui aux collectivités en matière d'urbanisme. Au-delà de l'élaboration du PADDUC entre 2012 et 2015, les résultats de ces activités demeurent modestes et peu lisibles. Cela tient, en premier lieu, à sa fonction de service instructeur de la CTC dans les domaines de l'urbanisme et de l'énergie qui ne lui permettent pas de mettre en valeur son activité. En deuxième lieu, l'agence souffre de blocages sur son rôle d'opérateur auprès des collectivités territoriales. En troisième lieu, le développement d'activités conformes à ses statuts, en particulier en matière d'ingénierie, est trop récent pour être évalué.

Il en va de même, en matière de gestion des ressources humaines, de l'évolution de la masse salariale de l'AUE qui a évolué au gré de recrutements stabilisés en 2016 avec un effectif de 43 salariés. Ces derniers bénéficient de statuts du personnel hybrides, inspirés à la fois du statut des fonctionnaires et du code du travail, dont ils tirent avantage. Cela vaut pour la rémunération principale qui est assise sur un point d'indice supérieur à celui applicable aux fonctionnaires, alors que son évolution est indexée sur celle applicable aux fonctions publiques. Cela vaut également pour la rémunération accessoire, les salariés de l'agence bénéficiant d'indemnités spécifiques aux fonctionnaires et de primes existant dans le droit privé. En matière d'avancement, si les salariés suivent un déroulement de carrière à l'ancienneté proche de celui des fonctionnaires, ils bénéficient d'un régime de promotion propre au secteur privé en ce qu'il intervient par voie de mutation sur des postes correspondant à des catégories d'emplois supérieures. Enfin, les évolutions récentes en matière de temps de travail révèlent un surcoût budgétaire de 44 000 € en 2016 résultant de l'octroi de cinq jours de congés annuels de plus que ceux prévus par la loi.

En revanche, la chambre relève un pilotage maîtrisé de sa fonction ressources humaines, tant du point de vue de l'évolution de ses effectifs et de leur évaluation, que de la mise en place d'outils de suivi de la performance.

## RECOMMANDATION

*Page 14*

**Recommandation unique** : La chambre rappelle que si les statuts de l'AUE prévoient que les membres du conseil d'administration désignent les membres du bureau en leur sein, ils disposent également que les représentants de l'ADEME, d'EDF et de la CDC siègent au bureau, alors que ces organismes ne sont pas représentés du conseil d'administration. Elle invite l'AUE à se rapprocher de sa tutelle afin de mettre un terme à cette contradiction, en opérant une modification de ses statuts.

## INTRODUCTION

### - Un établissement public né du besoin de répondre à la crise du logement

Lors des *Assises du foncier et du logement*, organisées par la CTC en 2010, le constat d'inégalités en matière d'accès à la terre et à un logement décent a été dressé, en raison du phénomène de spéculation immobilière en Corse.

La Corse connaît une crise importante du logement, notamment en ce qui concerne les logements sociaux<sup>2</sup>. Selon le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'insuffisance de la production de nouveaux logements provient de multiples facteurs dont la rareté du foncier urbanisable et la faiblesse de la maîtrise publique des opérations d'aménagement<sup>3</sup>. Des carences dans l'adoption d'instruments locaux d'aménagement du territoire sont également observées, seulement 54 % des communes insulaires disposant d'un document d'urbanisme<sup>4</sup>.

Sur ce constat, la CTC, dont la compétence en matière d'aménagement du territoire résulte des dispositions des articles L. 4424-9 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), a adopté, par délibération de l'Assemblée de Corse du 30 juin 2011, une stratégie publique d'intervention sur les questions d'aménagement du territoire, à travers la définition d'une politique régionale du foncier et de l'habitat. Un des axes majeurs contenus dans ce projet visait à créer trois outils publics d'intervention encore absents du paysage institutionnel insulaire :

- une agence d'urbanisme et d'aménagement durable ;
- un outil public d'aménagement et de construction ;
- un établissement public foncier.

C'est ainsi que par délibération du 15 décembre 2011, l'Assemblée de Corse a adopté les statuts de l'AAUC, rebaptisée, par une nouvelle délibération du 24 novembre 2016, en AUE. Ce sigle sera utilisé par la chambre dans le présent rapport, tout comme le terme « agence », pour désigner l'AUE sur l'ensemble de la période sous contrôle (2012-2017).

Ainsi qu'il résulte du rapport présenté par le président du conseil exécutif de Corse lors de l'adoption de la délibération du 15 décembre 2011, le choix de créer un établissement public a été dicté par deux raisons. D'une part, à la différence du statut associatif, de groupement d'intérêt public (GIP) ou encore la société d'économie mixte (SEM), le statut d'établissement public permet à l'autorité de tutelle d'exercer le plein contrôle de l'organisme et de sa gouvernance ; d'autre part, ce statut permet à la CTC de solliciter librement l'agence, sans mise en concurrence préalable, dans le cadre d'un contrat « *in house* » (cf. *infra* point 1.2.2).

---

<sup>2</sup> Selon le CGEDD, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la Corse comptait 13 136 logements sociaux représentant 9,8 % des résidences principales. Il s'agit de la proportion la plus faible des régions françaises alors que le revenu par habitant y est parmi les moins élevés de France.

<sup>3</sup> Cf. conclusions du rapport du CGEDD de juin 2016 portant sur l'analyse des propositions formulées au sein du groupe de travail « lutter contre la pression foncière et la spéculation immobilière » en Corse.

<sup>4</sup> Idem que supra.

**- Un établissement public industriel et commercial (EPIC) d'aménagement et d'urbanisme**

Le rapport précité justifie également le choix d'un établissement à caractère industriel et commercial par les deux missions principales qu'il entend confier à l'AUE :

- une mission d'ingénierie publique au bénéfice de la CTC ou des autres collectivités territoriales souhaitant disposer de documents d'urbanisme, telle qu'elle incombe aux agences d'urbanisme<sup>5</sup> ;
- une mission d'aménagement et de construction en qualité d'aménageur opérationnel, telle qu'elle relève des établissements publics d'aménagement<sup>6</sup> ;

Ainsi que l'article 2 de ses statuts le précise, l'agence réalisera toutes les opérations financières, commerciales, industrielles nécessaires, à l'instar de celles mises en œuvre par les établissements publics d'aménagement, y compris l'exercice de droits de préemption et d'action d'expropriation.

Cette dernière mission relevant du champ concurrentiel, elle nécessitait l'octroi du statut d'EPIC à l'AUE, à l'instar de l'ensemble des agences et offices placées sous la tutelle de la CTC.

La tutelle dispose ainsi d'un instrument unique en France métropolitaine compétent à la fois pour définir des politiques d'aménagement du territoire corse et pour les mettre en œuvre localement dans le cadre d'un appui aux communes et intercommunalités élaborant un document d'urbanisme, tout en réalisant des opérations d'aménagement.

---

<sup>5</sup> Selon l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme : « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire des organismes de réflexion et d'études appelés "agences d'urbanisme". Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale, et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. Elles peuvent prendre la forme d'association ou de groupement d'intérêt public. » ;

<sup>6</sup> Selon l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme : « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».

- **Une mission additionnelle de définition et de mise en œuvre de la politique régionale de l'énergie**

Un an après sa création, l'AUE s'est vue confier une mission supplémentaire, en matière de politique d'énergie. Par délibération du 20 décembre 2012, l'Assemblée de Corse a autorisé le transfert à l'agence de la gestion des politiques de l'énergie, de l'air et du climat qui relevaient jusque-là de l'OEC, au sein de sa direction déléguée à l'énergie<sup>7</sup>. Dans ce domaine où la CTC exerce, à l'instar de l'aménagement du territoire, une compétence particulière<sup>8</sup>, la délibération justifie ce transfert par la nécessité d'assurer une meilleure prise en compte des problématiques liées à l'énergie et au changement climatique dans les politiques de planification régionale. Les responsabilités de l'agence en matière d'énergie se traduisent dans ses statuts, modifiés par délibération du 15 mars 2013, par une mission principale liée à la mise en œuvre et au suivi des grands plans régionaux relatifs à la maîtrise de l'énergie et au développement des énergies renouvelables (MAD/EnR). Il s'agit du schéma régional climat air énergie (SRCAE) et de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), dont l'AUE assure la co-élaboration avec l'Etat. C'est au titre de cette mission qu'elle détient une compétence d'observation et d'animation territoriale des politiques publiques régionales dans le secteur de l'énergie, à travers son rôle auprès de l'observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre (OREGES) et du conseil de l'énergie, de l'air et du climat de Corse (CEAC).

En outre, l'agence assure un rôle de conseil auprès de la CTC, à travers l'instruction et la rédaction des avis concernant tout projet d'implantation d'un ouvrage de production utilisant les ressources locales énergétiques pour lequel la collectivité doit être préalablement consultée. Enfin, l'agence effectue des missions opérationnelles et commerciales dans le domaine énergétique à travers la réalisation de prestations de service (formation, études techniques, assistance à maîtrise d'ouvrage, construction ou exploitation d'ouvrage).

La délibération du 20 décembre 2012 de l'Assemblée de Corse précise à ce titre que « le regroupement des services en charge des questions Air, Energie, Climat, Transport et Mobilité durable avec les services de l'Agence d'urbanisme serait, grâce à une fertilisation croisée des équipes et des échanges fréquents et facilités, un gage de transversalité dans l'action de la CTC ».

---

<sup>7</sup> Cette compétence, initialement confiée à l'agence de développement économique de la Corse (ADEC), a été transférée à l'OEC suite à la délibération de l'Assemblée de Corse du 28 juillet 2010.

<sup>8</sup> Conformément à l'article L. 4424-39 du CGCT.

## 1. UN ETABLISSEMENT AU SERVICE DE LA CTC

### 1.1. Une autonomie limitée

A l'instar de tout établissement public, l'AUE est régie par les principes de tutelle et d'autonomie. En pratique, le premier principe prend largement le pas sur le second, tant la gouvernance (1.1.1) que la situation financière (1.1.2) révèlent une situation de dépendance prononcée à l'égard de la CTC. Celle-ci se traduit également par l'absence d'autonomie stratégique, même si ni l'autorité de tutelle ni l'agence elle-même n'a adopté d'instrument de planification en la matière (1.1.3).

#### 1.1.1. Le poids omniprésent de la tutelle sur la gouvernance de l'agence

##### 1.1.1.1. Le contrôle étroit des actes de l'AUE

La CTC exerce une tutelle sur l'ensemble des actes unilatéraux ou conventionnels de l'agence (tire III des statuts de l'agence)<sup>9</sup>. Cette emprise de la tutelle s'exerce à la fois sur les actes de nature financière et juridique mais également sur la mise en œuvre des missions de l'agence. Ce pouvoir de tutelle peut se muer en pouvoir de censure lorsque le président du conseil exécutif de Corse considère qu'un acte pris par l'agence lui apparaît contraire aux orientations fixées par l'Assemblée de Corse.

Par ailleurs, cette tutelle de la CTC se matérialise par la présence, lors des réunions du conseil d'administration de l'agence, d'un délégué de la CTC, nommé par arrêté du président du conseil exécutif et choisi parmi les membres de la CTC. Le délégué à la tutelle « dispose des pouvoirs les plus étendus » en prenant connaissance des projets d'actes ou de tous autres documents, écritures, comptes et bilans sur lesquels il peut présenter ses observations dans le cas où certaines décisions sembleraient contraires aux intérêts de la CTC.

Ce contrôle *a priori* sur les actes est particulièrement effectif depuis 2016. Il se matérialise par une remontée systématique à la CTC des actes pris par l'agence.

L'exercice de la tutelle est également prégnant sur les questions budgétaires et les enjeux liés aux ressources humaines de l'agence. En effet, la délibération de l'Assemblée de Corse du 27 avril 2017 fixant un effectif cible aux agences et offices rappelle, dans son article premier, que les créations et transformations de postes relatifs aux contrats à durée indéterminée (CDI) et aux contrats à durée déterminée (CDD) ne pourront intervenir que dans le seul cadre du budget primitif ou supplémentaire de la CTC. La tutelle a adressé le 29 mars 2017 un tableau « effectifs cibles » à renseigner par l'agence reproduit ci-dessous :

---

<sup>9</sup> A ce titre, l'ordre du jour et les rapports soumis à l'examen du conseil d'administration et du bureau font l'objet d'une transmission préalable au président du conseil exécutif 12 jours avant la tenue des réunions.

**Tableau n° 1 : Tableaux des effectifs cible de l'agence**

|  |
|--|
| Nombre de postes budgétaires au 1 <sup>er</sup> mars 2017                        |
| Nombre de postes pourvus en CDI au 1 <sup>er</sup> mars 2017                     |
| Nombre de postes budgétaires vacants   |
| Nombre de postes pourvus en CDD (hors remplacement) au 1 <sup>er</sup> mars 2017 |
| Nombre de contrats d'apprentissage   |
| Départ à la retraite 2017  |
| Prévision de remplacement départ à la retraite (recrutement externe)             |
| Prévision de remplacement départ à la retraite (redéploiement interne)           |
| Départ à la retraite non remplacé  |
| Demande de création de poste   |
| Demande de recrutement sur postes vacants (CDI)                                  |
| Demande de recrutement CDD   |
| Procédures de recrutement en cours   |

*Source : Courriel de la CTC à l'agence en date du 29 mars 2017 sur les effectifs cibles*

En outre, l'AUE a transmis à sa tutelle, au mois d'octobre 2016, une note relative à la mise en œuvre des mesures d'harmonisation des procédures de recrutement au sein des agences et offices de la CTC décidées par le président du conseil exécutif. Le contrôle de la tutelle sur la gestion des effectifs de l'agence a été également mis en lumière à l'occasion du refus de la CTC de valider le recrutement par l'agence d'un conseiller de la présidence en CDD au motif que celui-ci n'avait pas été autorisé par l'Assemblée de Corse dans son budget.

Concernant la procédure budgétaire, la chambre constate que la tutelle arrête le budget de l'agence lors d'un arbitrage se concrétisant par une lettre de cadrage budgétaire détaillant, par programme, les dotations mises à disposition de l'agence.

Ce contrôle de la CTC met en évidence la prévalence du principe de tutelle sur celui d'autonomie administrative et financière dont dispose tout établissement public. Ainsi, selon l'article 12 des statuts, le conseil d'administration de l'AUE est compétent pour régler par ses délibérations les affaires de l'agence dans les domaines des prévisions annuelles des dépenses et recettes de l'établissement et sur des conditions générales de recrutement des personnels. Le poids de la tutelle prive partiellement ces dispositions de leurs effets. Ainsi, l'étendu du contrôle budgétaire *a priori* exercé par la CTC peut expliquer l'absence de débat d'orientations budgétaires au sein de l'organe délibérant de l'AUE en 2012, 2013 et 2015.

#### 1.1.1.2. Une mainmise sur les organes délibérants de l'agence

- Une surreprésentation de la tutelle au sein du conseil d'administration de l'agence

L'article 3 des statuts de l'agence prévoit que celle-ci est administrée par un conseil d'administration qui délibère sur les questions d'organisation et de fonctionnement de l'agence (conditions d'emploi, de recrutement et de rémunération des salariés, bilans financiers annuels, règlement intérieur) et sur son activité au sens général.

**Tableau n° 2 : Membres siégeant au conseil d'administration**

| Qualité  | Nombre    |
|--|-----------|
| Président de l'agence (président du conseil d'administration)                        | 1         |
| Président de l'Assemblée de Corse  | 1         |
| Conseillers territoriaux de Corse  | 10        |
| Représentants des départements de Corse (Corse-du-Sud et Haute-Corse)                | 2         |
| Représentants des communes de Corse (Corse-du-Sud et Haute-Corse)                    | 2         |
| Représentants des chambres consulaires (commerce et industrie, métiers, agriculture) | 3         |
| Représentants des agences et offices de la CTC                                       | 6         |
| Représentant du personnel de l'AUE   | 1         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>26</b> |

Source : Statuts de l'AUE

Le conseil d'administration est composé de 26 membres avec voix délibérative, dont le président de l'AUE et celui de l'Assemblée de Corse<sup>10</sup>. Siègent également 10 conseillers territoriaux désignés par l'Assemblée de Corse. Ils forment le plus gros contingent de membres de l'organe délibérant, suivi des six membres des agences et offices placés sous la tutelle de la CTC. La chambre relève que l'office foncier de la Corse (OFC) est le seul établissement sous tutelle de la CTC à ne pas être représenté à l'AUE, alors que sa mission en matière d'acquisitions foncière et immobilière en fait un acteur majeur de l'aménagement en Corse.

Il suit de là que sur les 26 membres que compte le conseil d'administration de l'AUE, la CTC en désigne directement, ou indirectement, *via* ses agences et offices, 19, tandis que les élus locaux, partenaires principaux de l'agence, ne disposent au total que de quatre sièges. La création effective de la collectivité de Corse, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, vient renforcer ce constat puisque les deux départements sont désormais fondus dans la collectivité, portant à 21 le nombre de membres désignés par la tutelle.

Selon le rapport précité du CGEDD de juin 2016, ce déséquilibre au profit de la CTC laisse subsister un doute, aux yeux de nombreux élus locaux, sur la neutralité de la structure.

- Une fréquence de réunion et une assiduité des membres du conseil d'administration insuffisantes

Très variable selon les exercices (cf. tableau n° 1 en annexe), l'assiduité des membres du conseil d'administration se caractérise par un absentéisme moyen des élus locaux (maires et conseillers départementaux) et des chambres consulaires de 66 % durant la période sous contrôle. Dans le détail, les représentants des communes de Haute-Corse et de Corse-du-Sud ont été tous les deux absents à 11 reprises sur un total de 18 réunions du conseil d'administration.

Il apparaît que le conseil d'administration ne s'est réuni qu'à trois reprises par année, à l'exception de 2016, alors que les statuts de l'agence exigent une fréquence de quatre séances annuelles.

<sup>10</sup> Les premiers statuts de l'agence, adoptés le 20 décembre 2012 par délibération de l'Assemblée de Corse, avaient fixé à 27 le nombre de membres du conseil d'administration, avant que les statuts adoptés le 15 mars 2013 ne réduisent leur nombre à 26 par l'éviction du représentant du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

#### 1.1.1.3. Des propositions de réforme restées lettre morte

Lors de la séance du conseil d'administration de l'AUE du 11 avril 2016, la présidente de l'agence a proposé des axes de réforme visant à corriger les problèmes réguliers d'assiduité et de quorum constatés depuis la création de l'agence. Parmi les pistes évoquées, figure le passage des représentants des agences et offices, dont le manque d'assiduité a été également souligné lors des débats, dans la catégorie des membres à voix consultative, et non plus délibérative<sup>11</sup>. La seconde piste envisagée consiste à ouvrir le conseil d'administration à la société civile, de manière à le mettre plus en cohérence avec les sujets traités par l'agence, par l'intégration de deux représentants des conseils d'architecture et d'urbanisme (CAUE) et de représentants de la communauté d'agglomération du Pays Ajaccien (CAPA) et de la communauté d'agglomération de Bastia (CAB). La chambre souligne la pertinence de cette mesure qui, en termes de gouvernance, donnerait tout son sens à l'existence d'un établissement public distinct de sa tutelle dont le but est d'ouvrir le débat porté en son sein à des représentants d'autres institutions.

En outre, la présidente a proposé de réduire le nombre de réunions obligatoires de l'organe délibérant de quatre à trois par an et d'autoriser la participation aux réunions par téléphone.

La chambre relève que ces propositions n'ont pas été suivies d'effet, alors que les statuts de l'agence ont été modifiés à deux reprises par la suite, par délibérations de l'Assemblée de Corse des 24 novembre 2016 et 31 mars 2017.

#### 1.1.1.4. Un bureau déconnecté du conseil d'administration

Selon l'article 14 des statuts de l'AUE, le conseil d'administration désigne en son sein un bureau composé de 10 membres, dont six administrateurs désignés par les conseillers à l'Assemblée de Corse. Il est seul compétent pour procéder à la répartition des aides et subventions en application d'un règlement des aides adopté par l'Assemblée de Corse.

La composition du bureau et son fonctionnement ont été modifiés à deux reprises depuis 2012.

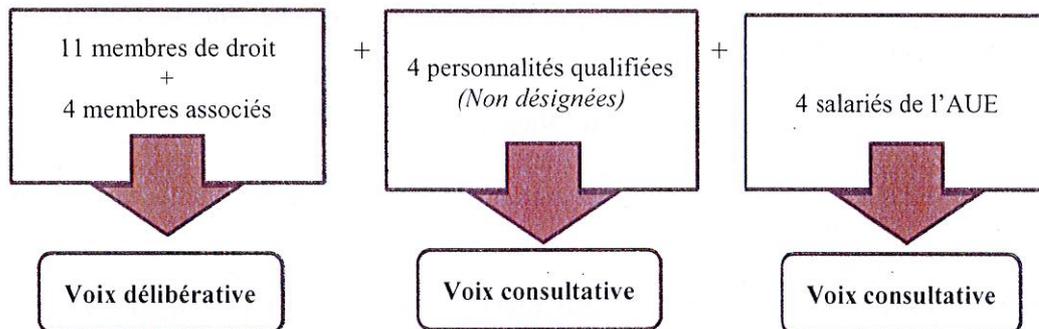
---

<sup>11</sup> Cette mesure n'aurait toutefois aucun impact sur les conditions de quorum prévoyant la présence de la moitié des membres, sans distinction entre ceux bénéficiant d'une voix délibérative ou consultative.

La première réforme, intervenue par délibération de l'Assemblée de Corse du 24 novembre 2016, est la plus significative puisqu'elle touche au fonctionnement même du bureau qui n'avait été réuni qu'une seule fois en trois ans. En effet, cette refonte est une conséquence directe du transfert des compétences en matière d'énergie à l'AUE. Elle a abouti à l'ajout au sein du bureau de trois membres associés siégeant en fonction de son ordre du jour. Ces trois nouveaux membres, détenant une voix délibérative, sont le directeur général de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le directeur régional de la société Electricité de France (EDF) et le directeur régional de la caisse des dépôts et consignations (CDC), dont les organismes ont conclu des partenariats financiers avec la CTC. Avant le transfert de compétence entre l'OEC et l'AUE, ces partenaires se regroupaient au sein d'un comité de gestion dénommée « PRODEME » chargé d'assurer la programmation et l'individualisation des aides en matière d'énergie, d'air et de climat. Cette fusion a permis ainsi au bureau de se réunir en tant que comité de gestion « PRODEME », en tant que de besoin.

La seconde modification du bureau est intervenue le 31 mars 2017, afin de porter à 15 le nombre de membres à voix délibérative du fait de l'ajout du préfet de Corse, en tant que membre associé, et d'un sixième élu de l'Assemblée de Corse parmi les membres de droit.

#### Schéma n°1 : Composition du bureau du conseil d'administration au 1<sup>er</sup> janvier 2017



Source : Statuts de l'AUE

La chambre constate que l'intégration parmi les membres du bureau, lors de sa fusion avec le PRODEME, de représentants du secteur de l'énergie extérieurs au conseil d'administration est en contradiction avec les statuts de l'agence qui précisent que le conseil d'administration désigne « en son sein » un bureau (cf. article 14 des statuts).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il proposera à l'Assemblée de Corse de modifier les statuts de l'AUE.

**Recommandation unique :** La chambre rappelle que si les statuts de l'AUE prévoient que les membres du conseil d'administration désignent les membres du bureau en leur sein, ils disposent également que les représentants de l'ADEME, d'EDF et de la CDC siègent au bureau, alors que ces organismes ne sont pas représentés du conseil d'administration. Elle invite l'AUE à se rapprocher de sa tutelle afin de mettre un terme à cette contradiction, en opérant une modification de ses statuts.

### 1.1.2. L'absence de vision stratégique partagée

Le contrôle exercé par la tutelle sur l'agence tout aussi étroit soit-il, est néanmoins dépourvu d'orientations sur l'activité opérationnelle de l'agence. En effet, les schémas stratégiques pluriannuels, comme le SRCAE et la PPE, dans le domaine de l'énergie, ou le PADDUC, s'agissant de l'aménagement du territoire, constituent davantage des documents d'orientation à portée générale que des feuilles de route à l'attention de l'AUE. Les enjeux financiers font l'objet d'échanges entre l'agence et sa tutelle, sans pour autant que soit organisé de débat sur les conditions de contrôle et d'évaluation des missions confiées à l'établissement.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a communiqué les délibérations des 27 mai 2016 et 27 janvier 2017 par lesquelles l'Assemblée de Corse a désigné l'AUE pour mettre en œuvre respectivement la PPE et la politique opérationnelle en matière de foncier, de logement et d'aménagement à l'échelle territoriale. Il estime que ces documents constituent bien des feuilles de route stratégique.

L'agence elle-même ne s'est dotée d'aucun instrument d'orientation stratégique. Si la direction de l'agence a mis en place, à partir de 2015, un outil de gestion interne intitulé « projet de service », celui-ci ne constitue nullement un document de planification, ce, d'autant qu'il n'a pas été validé par la tutelle.

### 1.1.3. L'absence d'autonomie financière

#### 1.1.3.1. Un établissement dépendant financièrement des subventions versées par la CTC

Les recettes dont dispose l'agence pour financer son activité reposent en très grande partie, tant en fonctionnement qu'en investissement, sur les subventions versées par la tutelle, comme les tableaux ci-dessous l'illustrent :

**Tableau n°3 : Poids de la subvention de la CTC dans les recettes de fonctionnement de l'AUE 2012/2017**

| (en €)   | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Subvention d'exploitation CTC                      | 1 163 000 | 2 800 333 | 3 180 000 | 3 300 000 | 3 500 000 | 4 834 187 |
| Autres recettes                                    | 135       | 2 222     | 21 538    | 80 005    | 251 778   | 426 976   |
| Totales recettes de fonctionnement                 | 1 163 135 | 2 802 555 | 3 201 538 | 3 380 005 | 3 751 778 | 5 261 163 |
| Subvention CTC / recettes de fonctionnement (en %) | 100       | 99,9      | 99,3      | 97,6      | 93,3      | 91,8      |

*Source : Comptes de gestion 2012 à 2016 et compte de gestion provisoire pour 2017*

**Tableau n° 4 : Poids de la subvention de la CTC  
dans les recettes d'investissement de l'agence 2012/2017**

| (en €)  | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016    | 2017   |
|---|--------|--------|--------|--------|---------|--------|
| Subvention d'investissement CTC                   | 35 000 | 35 000 | 35 000 | 0      | 350 000 | 0      |
| Autres recettes                                   | 0      | 1 947  | 20 544 | 21 766 | 25 783  | 21 847 |
| Totales recettes d'investissement                 | 35 000 | 36 947 | 55 544 | 21 766 | 375 783 | 21 847 |
| Subvention CTC / recettes d'investissement (en %) | 100    | 94,7   | 63,0   | -      | 93,1    | -      |

*Source : Comptes de gestion 2012 à 2016 et compte de gestion provisoire pour 2017*

La subvention d'exploitation versée par la CTC représente plus de 90 % des recettes totales de fonctionnement de l'agence sur la période sous contrôle. En investissement le poids de la subvention de la CTC représente de 63 % à 100 % des recettes, hormis en 2015 et 2017, exercices au titre desquels la CTC n'a versé aucune subvention.

La chambre constate que si l'agence dégage des recettes de son activité propre, celles-ci sont marginales. Elles s'élèvent à 0,2 million d'euros (M€) en 2016 et à 0,4 M€ pour l'année 2017 (selon les données provisoires disponibles), soit respectivement 4,9 % et 7 % de ses recettes réelles de fonctionnement pour ces deux exercices. Ce ratio, très faible s'agissant d'un EPIC, a été évoqué à plusieurs reprises au sein du conseil d'administration, depuis 2013. Lors de la séance du 15 mars 2017, la nécessité d'augmenter les recettes propres de l'agence afin de faire face à ses charges structurelles a été soulignée, notamment en matière de conseil aux collectivités, qui ne sauraient être engagées à fonds perdus.

En outre, le rattachement de ces recettes au chapitre 70 relatif aux ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises<sup>12</sup> est très discutable. Ces recettes proviennent en réalité de co-financements d'aides versées par les partenaires de l'agence dans le cadre de programmes énergétiques locaux<sup>13</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que l'absence de ressources propres de l'agence est une préoccupation majeure.

<sup>12</sup> Plus précisément à l'article 7088 « autres produits d'activités annexes ».

<sup>13</sup> Il s'agit essentiellement du programme opérationnel du fonds européen de développement régional (PO-FEDER).

1.1.3.2. Le décalage entre les dotations de la CTC et les besoins réels de l'agence

- En matière de fonctionnement

Lors des exercices 2012 et 2013, les subventions d'exploitation versées par la tutelle, respectivement de 1,1 M€ et 2,8 M€, ont largement dépassé les dépenses réelles de fonctionnement de l'agence qui se sont établies à 0,46 M€ en 2012 et 1,7 M€ en 2013. En revanche, à compter de l'exercice 2014, la dotation d'exploitation de la CTC, bien qu'en progression constante (+ 14 % en 2014, + 4 % en 2015 et + 6 % en 2016), est restée inférieure aux dépenses réelles de l'agence, qui ont bondi de 122 % entre 2013 et 2014.

**Tableau n° 5 : Taux de couverture de la subvention d'exploitation de la CTC sur les dépenses réelles de fonctionnement de l'agence 2012-2017**

| (en €)  | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Subvention d'exploitation                                       | 1 163 000 | 2 800 333 | 3 180 000 | 3 300 000 | 3 500 000 | 4 834 187 |
| Dépenses réelles de fonctionnement                              | 460 212   | 1 702 283 | 3 766 847 | 3 889 863 | 4 240 676 | 4 489 696 |
| Subvention /<br>Dépenses réelles de<br>fonctionnement<br>(en %) | 253       | 164       | 84        | 85        | 82        | 108       |

Source : Comptes de gestion 2012-2016 et compte de gestion provisoire pour 2017

Les comptes provisoires de 2017 montrent un changement de tendance avec une subvention d'exploitation qui redevient supérieure aux dépenses de fonctionnement de l'agence (taux de couverture de 108 %).

La période de sous-consommation de crédits s'explique par le décalage entre les besoins estimés de l'agence, au moment des arbitrages budgétaires rendus par la tutelle, et la réalité de son activité. La tutelle a doté son agence, dès sa création, de moyens de fonctionnement bien supérieurs à sa capacité d'absorption. Lors du conseil d'administration de l'agence du 25 avril 2016, le directeur de l'agence reconnaît, à ce titre, qu'un « excès d'optimisme » l'avait conduit à envisager de pourvoir la totalité des 43 postes ouverts par la tutelle dès l'année 2013. Selon lui, la mobilisation des salariés de l'agence sur la définition de la PPE et l'élaboration du PADDUC, adoptés respectivement le 17 août 2015 et le 2 octobre 2015 par l'Assemblée de Corse, ont obéré la capacité de l'agence à mettre en œuvre de manière concomitante l'ensemble de ses missions statutaires.

En revanche, l'exercice 2014 est marqué par une brutale progression des dépenses de fonctionnement de l'agence de 2 M€, du fait du transfert des 16 salariés de l'OEC intervenu en fin d'année 2014. Paradoxalement, la subvention d'exploitation versée par la CTC cette même année n'a progressé que de 0,4 M€, alors que l'agence entrait clairement dans une nouvelle phase de son développement. A compter de l'exercice 2014 et jusqu'en 2017, l'agence a été systématiquement dotée de subventions d'exploitation inférieures à ses besoins réels (voir également infra, point 2.2.2.3).

- Un poids exorbitant des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement

Sur la période 2012 à 2016, les charges de personnel ont représenté autour de 80 % des dépenses réelles de fonctionnement, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

**Tableau n° 6 : Rapport entre les charges de personnel  
et les dépenses de fonctionnement**

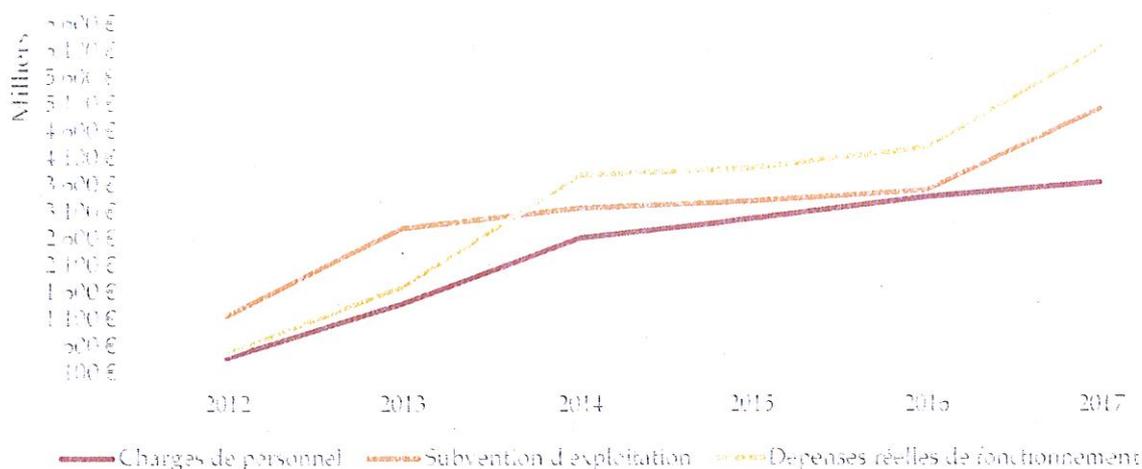
| (en €)   | 2012    | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      |
|--|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Charges de personnel (chap. 012)                               | 382 166 | 1 391 021 | 2 624 839 | 2 975 407 | 3 378 031 | 3 428 299 |
| Dépenses réelles de fonctionnement                             | 460 212 | 1 709 641 | 3 788 263 | 3 907 499 | 4 291 793 | 4 489 696 |
| Charges de personnel/Dépenses réelles de fonctionnement (en %) | 83      | 81        | 69        | 76        | 79        | 76        |

*Source : Comptes de gestion 2012 à 2016 et compte de gestion provisoire pour 2017*

Si ce ratio peut paraître très important, il doit être relativisé. Ainsi que l'examen de l'activité réelle de l'agence le révèle (cf. point 1.2 ci-après), l'AUE exerce principalement une fonction de service instructeur pour le compte de la CTC, dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'énergie. Cette activité mobilise un volume limité de dépenses d'intervention pour l'agence. Ainsi, si l'agence a pour activité principale l'instruction des demandes d'aide en matière d'énergie, mobilisant 14 salariés, elle ne dispose pas des crédits dédiés à ces aides. Ainsi que le tableau n° 8 en annexe l'indique, le montant total en 2016 des aides approuvées par la CTC, qui héberge ces crédits dans ses comptes, était de 3 311 807 €. Leur intégration dans les comptes de l'AUE aurait eu pour conséquence de réduire le poids des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement de cet établissement. Dans le même sens, la baisse de la part des charges de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement, observée en 2014, s'explique par l'augmentation des charges à caractère général résultant de l'externalisation de la réalisation de la partie technique du PADDUC, dans le cadre de marchés d'études et recherches, à hauteur de 727 102 €.

Enfin, l'augmentation continue des charges de personnel interroge également sur la capacité de l'agence à faire face à cette dépense avec ses seules recettes issues de la subvention d'exploitation de la CTC. La trajectoire des courbes révèle, en effet, depuis 2014 une convergence des dépenses de personnel et de la subvention d'exploitation.

**Graphique n° 1 : Evolution croisée de la subvention d'exploitation de l'agence, de ses dépenses réelles de fonctionnement et des charges de personnel**



Source : Comptes de gestion 2012 à 2016 et compte de gestion provisoire 2017

Présentant des charges de personnel de 3,3 M€ en 2016, l'AUE a bénéficié la même année d'une subvention de fonctionnement de 3,5 M€. Cette convergence, observée jusqu'en 2016, démontre que les dotations de la tutelle ont quasi exclusivement servi à rémunérer le personnel de l'agence, à l'instar d'un service de la CTC.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que l'AUE exerce principalement une fonction de service instructeur pour le compte de la CTC, dans les domaines de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'énergie.

Cependant, la tension financière sur la section de fonctionnement tend à s'estomper en 2017, au regard des comptes provisoires de l'agence, du fait de la forte hausse de la subvention d'exploitation (+ 38 %) qui s'élève à 4,8 M€, corrélée à une hausse plus limitée des dépenses de fonctionnement (+ 5,9 %).

- En matière d'investissement

La situation de la section d'investissement présente des similitudes dans la mesure où, à l'instar de la section d'exploitation, les besoins réels de l'agence ont été systématiquement surévalués. Le ratio entre les dépenses d'investissement et la subvention de la CTC s'établit à 625 % pour 2012 et 166 % pour 2013.

**Tableau n° 7 : Taux de couverture de la subvention d'investissement de la CTC  
sur les dépenses réelles d'investissement de l'agence 2012-2017**

| (en €)   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016    | 2017    |
|--|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Subvention d'investissement                                    | 35 000 | 35 000 | 35 000 | -      | 350 000 | -       |
| Dépenses réelles d'investissement                              | 5 602  | 21 030 | 39 728 | 33 538 | 69 578  | 226 582 |
| Subvention /<br>Dépenses réelles<br>d'investissement<br>(en %) | 625    | 166    | 88     | 0      | 503     | 0       |

Source : Comptes de gestion 2012-2016 et compte de gestion provisoire pour 2017

Le report des recrutements prévus en 2013 au sein de l'agence a poussé la direction à différer ses achats de fournitures que devait couvrir la subvention annuelle de 35 000 € versée par la CTC. En revanche, les exercices 2014 et 2017 n'ont donné lieu au versement d'aucune subvention, alors même que des crédits avaient été inscrits au budget primitif de l'agence.

Il apparaît, enfin, qu'au titre de l'année 2016, la CTC a octroyé à l'agence un niveau record de subvention d'investissement, atteignant 350 000 €, soit 10 fois la somme allouée lors de précédents exercices. Cette dotation n'a cependant été consommée qu'à hauteur de 20 % en raison des reports d'une mission de maîtrise d'ouvrage assurée par l'agence<sup>14</sup> et du déménagement des salariés (cf. infra point 2.2.1.3), qu'elle était censée financer.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que la surévaluation de besoins s'explique en premier lieu par le report du déménagement et en second lieu par l'annulation *in fine* du projet de réhabilitation du bâtiment sis Boulevard Maglioli.

#### 1.1.3.3. Les conséquences : un manque de visibilité financière préjudiciable à la planification des activités de l'agence

Compte tenu du décalage entre le montant des subventions de la tutelle et les dépenses de l'agence, celle-ci a dégagé de forts excédents d'exploitation jusqu'en 2013, avant de subir une baisse substantielle jusqu'en 2016.

<sup>14</sup> Cette mission de maîtrise d'ouvrage est celle relative aux travaux de réhabilitation du *Paesolu d'Aitone*, évoqué plus bas, au point 2.1.2.3.

**Tableau n° 8 : Résultats des exécutions budgétaires de l'agence  
2012 – 2017**

| (en €)                |                 | 2012      | 2013      | 2014      | 2015        | 2016      | 2017      |
|-----------------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|
| <i>Fonctionnement</i> | Recettes nettes | 1 163 135 | 2 802 555 | 3 201 539 | 3 380 007   | 3 751 780 | 5 346 488 |
|                       | Dépenses nettes | 460 212   | 1 704 231 | 3 787 391 | 3 905 435   | 4 266 459 | 4 561 860 |
|                       | Solde           | 702 923   | 1 098 324 | - 585 852 | - 525 428   | - 514 679 | 774 945   |
| <i>Investissement</i> | Recettes nettes | 35 000    | 36 947    | 55 544    | 21 766      | 375 783   | 21 847    |
|                       | Dépenses nettes | 5 603     | 21 031    | 45 801    | 61 156      | 94 903    | 251 906   |
|                       | Solde           | 29 397    | 15 916    | 9 743     | - 39<br>390 | 280 880   | - 230 059 |

|                                 |                |                  |                  |                  |                  |                  |
|---------------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>Solde d'exécution</b>        | <b>732 320</b> | <b>1 114 240</b> | <b>- 576 109</b> | <b>- 564 818</b> | <b>- 233 799</b> | <b>544 886</b>   |
| <i>Report de l'exercice N-1</i> | -              | 732 320          | 1 846 560        | 1 270 451        | 705 633          | 471 834          |
| <b>Résultat de l'exercice</b>   | <b>732 320</b> | <b>1 846 560</b> | <b>1 270 451</b> | <b>705 633</b>   | <b>471 834</b>   | <b>1 016 720</b> |

Source : Comptes administratifs 2012-2016 et compte de gestion provisoire pour 2017

Face à cette dégradation constante, l'agence a mobilisé chaque année les produits tirés de ses excédents précédents qui ont permis, jusqu'à présent, de maintenir un résultat net excédentaire, bien qu'en net repli année après année. Si du point de vue comptable, il n'apparaît pas contestable que la tutelle décide de moduler son niveau de subventions en tenant compte du montant du report d'excédent de l'exercice antérieur, les reports successifs d'excédents n'ont pas suffi, à eux seuls, à financer les besoins de financement croissants d'un établissement alors en phase d'expansion, compte tenu de sa jeunesse et du rattachement de nouvelles compétences. Ainsi, en 2014, peu après avoir absorbé la compétence en matière d'énergie, l'agence a été contrainte de limiter la progression de ses dépenses de fonctionnement. Lors de l'examen du budget supplémentaire 2014 par le conseil d'administration le 18 décembre 2014, la direction a fait part d'un accord conclu avec la tutelle, visant à contenir les frais de fonctionnement de l'agence afin de dégager des marges de manœuvre financières permettant de poursuivre le financement des aides à l'énergie versées aux particuliers par la CTC. Ainsi, la tutelle ayant réduit sa subvention d'1 M€ en cours d'exercice, l'agence s'est retrouvée contrainte de réduire d'autant ses dépenses de fonctionnement, en limitant notamment les frais d'études et de recherches (- 0,43 M€ par rapport aux besoins exprimés pour 2014), et les charges de personnel, en lissant sur l'année les recrutements planifiés (- 0,38 M€ économisés)<sup>15</sup>.

Lors du débat d'orientations budgétaires pour 2015, le directeur de l'agence a évoqué les difficultés engendrées par une sous-estimation par la CTC des besoins en fonctionnement de l'agence. Cela s'est traduit en 2015 par une subvention d'exploitation de 3,3 M€, soit un montant inférieur aux dépenses nettes de fonctionnement constatées sur l'exercice précédent qui étaient de 3,9 M€.

Cette situation, qui a perduré jusqu'en 2016, s'est néanmoins inversée en 2017, le compte de gestion provisoire faisant apparaître, à la faveur d'une augmentation de 37 % de la subvention d'exploitation, un excédent de la section de fonctionnement (+ 0,7 M€).

<sup>15</sup> Le compte administratif 2014 de l'AUE présente au chapitre 74 une annulation d'1M€ de crédits au titre de la subvention d'exploitation de la CTC.

## 1.2. Le décalage entre les missions statutaires et l'activité réelle de l'AUE

Quelles que soient ses missions (aménagement, urbanisme, énergie), l'AUE est confrontée à une double contradiction : l'exercice d'activités extra - statutaires (1.2.1) et la difficulté à assurer ses missions statutaires (1.2.2). Ces décalages conduisent à s'interroger sur le statut juridique de l'agence (1.2.3).

### 1.2.1. Des activités non statutaires réalisées pour le compte de la CTC

#### 1.2.1.1. Dans l'élaboration du PADDUC

- Une activité d'animation et de concertation pour le compte de la CTC

Selon l'article L. 4424-9 du CGCT : « La CTC élabore le PADDUC ». « Le plan définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial (...) ». En pratique, l'AUE en a été la cheville ouvrière, en concevant les éléments méthodologiques et en animant les groupes de réflexion lors des différentes phases préalables à l'élaboration de ce vaste document d'aménagement du territoire (cf. tableau n° 3 en annexe). Afin de mener à bien cette mission d'élaboration du PADDUC, la CTC a autorisé le transfert à l'AUE, dès sa création, de sept agents issus de ses services (cellule assises du foncier)<sup>16</sup>.

Or, cette mission n'est pas expressément assignée à l'AUE dans ses statuts, sauf à considérer qu'elle découle de sa mission de « définition des politiques d'aménagement et de développement » telle qu'inscrite à l'article 2 de ses statuts. Si cet article se réfère au PADDUC, c'est uniquement pour confier à l'agence le soin d'aider à la mise en compatibilité des documents locaux avec le PADDUC, à son application, à son évaluation et à ses éventuelles révisions. En outre, la première délibération de l'Assemblée de Corse, adoptée le 23 mars 2012, relative à la méthodologie d'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du PADDUC, qui constitue la première phase – stratégique – d'élaboration de ce document, ne cite pas l'agence. Il faut attendre la délibération du 24 avril 2014, relative à la dernière phase – technique - d'élaboration du PADDUC, pour que l'Assemblée de Corse consacre, mais de manière rétrospective, le rôle de l'AUE lors de la première phase d'élaboration du PADDUC. Ainsi, l'AUE a-t-elle réalisé, durant quatre ans, sa première et principale mission sans mandat de la CTC.

Or, la contribution directe ou indirecte de l'AUE à ce document de planification à l'échelle de la Corse a été importante, en témoignent les travaux réalisés par la direction déléguée à l'urbanisme et à l'aménagement (DdUA) de l'agence, lors de la préparation du document stratégique du plan, le PADD.

---

<sup>16</sup> Cf. infra, point 2.1.1.1

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise qu'il résulte des rapports de présentation des délibérations de l'Assemblée de Corse du 30 juin 2011 portant définition de la politique régionale du foncier et de l'habitat et du 15 décembre 2011 portant sur la création de ladite agence, que cette dernière portera la vision stratégique de la CTC en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il en déduit que l'absence de référence à l'élaboration technique du PADDUC dans les statuts de l'AUE relève d'un oubli matériel qui pourra être corrigé à l'occasion d'une prochaine modification de ses statuts.

**Tableau n° 9 : Récapitulatif des travaux réalisés par les salariés de l'agence au titre de l'élaboration du PADD en 2013**

| Périodes               | Travaux réalisés par les salariés de la direction déléguée à l'urbanisme  |
|------------------------|---|
| 15 mars 2013           | Préparation, animation et suivi des deux réunions du comité stratégique PADDUC  |
| 14 juin 2013           | Préparation du conseil exécutif sur les grandes questions et des propositions de positionnement   |
| Toute l'année 2013     | Préparation, animation de huit réunions du groupe technique avec les agences et les services de la CTC, les services de l'Etat, la CAB, la CAPA et les deux conseils départementaux   |
| Toute l'année 2013     | Préparation, animation des cinq ateliers transversaux sur les problématiques. Chaque atelier a regroupé 80 personnes  |
| Toute l'année 2013     | Préparation et suivi des quatre ateliers « montagne » avec les socioprofessionnels du secteur.  |
| Toute l'année 2013     | Préparation, animation de cinq ateliers « littoral » ayant permis la réalisation du livret littoral et formes urbaines du PADD  |
| Toute l'année 2013     | Collaboration à trois séminaires organisés par le conseil économique, social et culturel de Corse   |
| Toute l'année 2013     | Préparation des pièces du marché sur l'évaluation environnementale du PADDUC  |
| Novembre-décembre 2013 | Rédaction du diagnostic stratégique et du PADD avec ses quatre parties : plan d'aménagement, plan montagne, livret littoral et charte contre la précarité   |
| 18 décembre 2013       | Préparation, animation et suivi de la réunion de présentation du PADD devant les élus de l'Assemblée de Corse   |
| Toute l'année 2013     | Participation aux assises du littoral et de la mer, plan d'action maritime pour la Méditerranée, schéma régional de cohérence écologique, schéma régional aquaculture marine, schéma régional des infrastructures et des transports.... |

*Source : Rapport d'activité 2013*

Ainsi, les salariés de l'agence ont rédigé l'ensemble des documents nécessaires à la tenue du débat d'orientation politique, réalisé le 26 juillet 2012, et à l'élaboration du PADD. Cette dernière, marquée par une forte exigence de concertation voulue par la CTC, a reposé sur une série d'ateliers et séminaires stratégiques animés par le groupe technique susnommé qui ont réuni élus locaux, agents de l'Etat et de la CTC, professionnels et membres de la société civile. Ces ateliers ont été organisés entre mars et juillet 2013 autour de cinq grands thèmes transversaux<sup>17</sup> faisant l'objet chacun de deux ateliers.

- L'externalisation des aspects les plus techniques sans mandat précis de la CTC

La seconde phase d'élaboration du PADDUC, correspondant aux aspects techniques du document compris dans le schéma d'aménagement territorial (SAT)<sup>18</sup>, a été précédée, à l'instar du PADD, de l'édiction d'une méthodologie définie dans une délibération du 24 avril 2014 de l'Assemblée de Corse, mettant en place une nouvelle gouvernance articulée autour de la constitution de comités de pilotage, afin de respecter les formalités de concertation des personnes publiques associées à l'élaboration du PADDUC<sup>19</sup>. L'AUE a assuré l'animation de ces comités (cf. tableau n° 4 en annexe).

Selon sa présidente<sup>20</sup>, l'AUE a également mis sa capacité d'ingénierie en urbanisme au service du PADDUC, évitant ainsi à l'agence d'externaliser la réalisation de la partie technique du document.

Cependant, il résulte de l'instruction que, si effectivement la phase de concertation et d'élaboration du PADD a été animée et réalisée par l'agence, celle-ci a néanmoins eu recours à de nombreux prestataires externes lors de la phase d'élaboration du SAT. Pas moins de sept marchés publics relatifs au PADDUC ont été conclus par l'agence entre les mois d'août 2013 et d'octobre 2016, pour un montant total d'1,12 M€, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

---

<sup>17</sup> « Limiter les facteurs de dépendance du territoire insulaire » (thème 1), « gérer durablement les ressources naturelles du territoire » (thème 2), « mettre les ressources identitaires, patrimoniales et culturelles au service du développement de la Corse » (thème 3), « améliorer les conditions de vie des populations résidentes » (thème 4), « encourager les activités productives et développer l'emploi » (thème 5).

<sup>18</sup> Le SAT constitue une déclinaison opérationnelle et matérialisée sur des cartes des orientations du PADD.

<sup>19</sup> Services de l'Etat, départements, communes, chambres consulaires.

<sup>20</sup> Propos tenus lors du conseil d'administration de l'AUE du 18 décembre 2014.

**Tableau n°10 : Prestations extérieures pour l'élaboration du PADDUC**

| Objet  | Réalisation   | Montant<br>TTC <sup>21</sup> (en<br>€) |
|--|---|--|
| Evaluation<br>environnementale du<br>PADDUC                        | - Réalisation de l'évaluation environnementale du PADDUC  | 136 686                                |
| Expertise des espaces<br>remarquables ou<br>caractéristiques (ERC) | - Réalisation de l'expertise sur les ERC  | 124 039                                |
| Elaboration du schéma<br>de mise en valeur de la<br>mer (SMVM)     | - Production du SMVM  | 230 328                                |
| Assistance juridique<br>PADDUC                                     | - Assistance juridique dans l'élaboration du PADDUC,<br>- Assistance à l'élaboration des notices réglementaires du SAT,<br>- Aide à la rédaction des délibérations prises par l'Assemblée de<br>Corse.  | 45 480                                 |
| AMO <sup>22</sup> PADDUC-SAT                                       | - Accompagnement de l'agence dans son rôle de coordinateur<br>des travaux d'élaboration du SAT<br>- Elaboration de propositions de politiques d'accompagnement<br>pour la mise en œuvre effective du PADDUC<br>- Définition d'indicateurs permettant d'évaluer la mise en œuvre<br>du PADDUC et assurer la mise en cohérence finale des<br>documents constitutifs du PADDUC (PADD et SAT) | 226 426                                |
| Impression du PADDUC   | - Impression de plusieurs exemplaires du PADDUC (trois<br>livrets, 1 600 pages)   | 248 400                                |
| Conseil et représentation<br>en justice PADDUC                     | - Accompagnement de l'agence dans le cadre des contentieux<br>sur le PADDUC portés devant la justice administrative   | 90 000 <sup>23</sup>                   |
| Convention<br>d'accompagnement pour<br>l'élaboration du SODT       | - Assistance dans l'élaboration du schéma d'orientation pour le<br>développement touristique (SODT)   | 14 500                                 |
| <b>Coût total de l'externalisation de l'élaboration du PADDUC</b>  |   | <b>1 115 859</b>                       |

*Source : Rapports d'activité pour la période 2012-2016*

Compte tenu des délais et de la difficulté à recruter des profils ciblés sur les aspects techniques du PADDUC, le choix a donc été d'externaliser la réalisation des documents techniques du plan, l'AUE exerçant *de facto* une fonction de maître d'ouvrage délégué<sup>24</sup>. Or, ne disposant pas du mandat de la CTC, elle n'était pas compétente pour conclure de tels marchés.

<sup>21</sup> Toutes taxes comprises.

<sup>22</sup> Assistance à maîtrise d'ouvrage.

<sup>23</sup> Il s'agit d'un marché à bon de commande dont l'estimation du coût par le directeur est de 90 000 €. Pour l'heure, seulement 25 433 € ont été mandatés par l'agence au titre de ce marché.

<sup>24</sup> Conformément aux dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire l'exercice, en son nom et pour son compte de certaines de ses attributions, dans le cadre d'une convention de mandat.

1.2.1.2. En qualité de maître d'œuvre de la CTC en tant que personne publique associée à l'élaboration des documents locaux d'urbanisme

Conformément aux dispositions de l'article L.123-9 du code de l'urbanisme, le conseil municipal arrête le projet de plan local d'urbanisme (PLU) qui est soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration. L'article L. 121-4 du même code précise que l'Etat, les régions, les départements (...) sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des PLU.

Dès 2012, l'AUE a exercé, pour le compte de la CTC, une mission de représentation de celle-ci en qualité de personne publique associée à l'élaboration, par les communes et intercommunalités, des PLU et cartes communales. La CTC et ses différents satellites (agences et offices) étant consultés sur ces documents, l'AUE était chargée de coordonner les réponses du « groupe CTC ».

Or, si les statuts de l'agence lui prescrivent une mission d'assistance à l'élaboration des documents d'urbanisme, c'est en tant qu'agence d'urbanisme (cf. *supra*, point II de l'introduction) chargée d'assurer des fonctions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'aide à la constitution de cahiers des charges pour le compte des auteurs des documents d'urbanisme seulement et non pas en tant que personne publique associée.

A ce titre, une note du directeur général des services de la CTC, du 23 mars 2016, adressée à l'ensemble des directeurs de la collectivité et des agences et offices, est venue actualiser la procédure de production des avis rendus par l'AUE au nom de sa tutelle. Au regard de cette note, il incombe aux salariés de l'agence de suivre l'élaboration des documents d'urbanisme, de recueillir et synthétiser les remarques des directions et établissements de la CTC et, *in fine*, de formuler un projet d'avis au nom de la collectivité territoriale. La note précise en outre que l'agence est chargée de rédiger le courrier d'accompagnement de l'avis de la CTC, qui sera signé par le président de l'exécutif, ou son directeur général des services, à destination du maire de la commune concernée. Or, cette instruction ne repose sur aucune base légale ou réglementaire.

Il s'agit de l'activité dominante de l'AUE en matière d'urbanisme, cette dernière ayant fait l'objet, depuis 2012, de 102 saisines pour le compte de la CTC au titre de documents d'urbanisme élaborés ou révisés par une collectivité territoriale.

Le rapport d'activité 2016 de l'AUE est le premier à présenter de manière concrète et chiffrée l'activité de l'agence en qualité de service instructeur, pour le compte de la CTC, des demandes d'avis relatifs aux documents locaux d'urbanisme. Il apparaît qu'une cinquantaine de demandes de porter à connaissance étaient en cours d'instruction durant cet exercice, compte tenu du volume important de sollicitations émanant des auteurs de ces documents d'urbanisme. Si les services de l'AUE ont été mobilisés, en participant notamment à 48 réunions organisées dans 32 communes, lors de la consultation des personnes publiques associées, seulement deux projets d'avis (PLU de Cargèse et Sisco) ont été proposés à la signature du président du conseil exécutif de Corse en 2016, dont un seul a été transmis cette même année à la commune de Cargèse.

**1.2.1.3. En tant que service instructeur des demandes d'aides en matière d'énergie**

Selon les statuts de l'AUE, celle-ci participe à la définition et à la mise en œuvre des politiques régionales en matière d'énergie. Afin d'assurer la mise en œuvre et le financement des programmes pluriannuels liés à la politique régionale de l'énergie (SRCAE, PPE...), la CTC a noué des partenariats avec l'ADEME et EDF, tous deux membres du PRODEME (cf. supra point 1.1.1.2), en charge de répartir les aides financières. Le conseil exécutif de la CTC, quant à lui, accorde les aides individualisées, ses services financiers assurant le mandatement et le paiement de ces aides.

**Tableau n°11 : Sources de financement des aides instruites par l'AUE  
au cours de la période 2014 – 2020**

| Partenariat                        | Période   | Montant<br>(en M€) | Champs d'intervention   |
|------------------------------------|-----------|--------------------|---|
| Contrat de plan Etat-région (CPER) | 2015-2020 | 48                 | Transition écologique et énergétique, mobilité multimodale (ferroviaire)  |
| <i>Dont CTC-ADEME</i>              |           | 17                 | Economie d'énergie, limitation des gaz à effet de serre, économie circulaire (recyclage) remise en état des sites pollués, réduction impacts environnementaux |
| CTC-EDF                            | 2014-2020 | 17                 | Isolation de bâtiment, eau chaude sanitaire, chauffage performant, communication, financement d'opération maîtrise de l'énergie (MDE)                         |
| PO-FEDER                           | 2014-2020 | 22                 | Accroître la part des énergies renouvelables, réduire la consommation d'énergie, augmenter l'utilisation des transports collectifs                            |
| Fonds propres CTC                  | 2015-2020 | 5,6                | Accompagnement financier des opérations MDE auprès des particuliers, mobilité   |

*Source : Chambre régionale des comptes à partir de la délibération n°16/19 de l'Assemblée de Corse du 27 mai 2016 validant le dispositif d'accompagnement des politiques de maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables pour la mise en œuvre de la PPE en Corse*

La multiplicité des sources de financement et des dispositifs contractuels concourant au développement des énergies renouvelables – maîtrise de l'énergie (EnR-MDE) a motivé l'adoption par l'Assemblée de Corse, le 27 mai 2016, d'un règlement des aides. Ce document a été élaboré par les services de l'AUE qui exercent une fonction d'instruction des demandes d'aides pour le compte de la CTC.

Or, si l'article 2 des statuts de l'agence décrit les modalités de participation de l'AUE à la politique régionale de l'énergie, il ne mentionne pas son rôle en matière de définition des règles d'attribution des aides et d'instruction des demandes d'aides. Seul l'article 14 des statuts de l'AUE, résultant de la révision des statuts intervenue le 24 novembre 2016, confie au bureau, réuni en PRODEME, une compétence en matière d'aides. Mais celle-ci n'est pas déclinée dans les missions de l'AUE.

En outre, par une délibération du 27 mai 2016, l'Assemblée de Corse a validé le dispositif d'accompagnement des politiques de maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables pour la mise en œuvre de la PPE. Si cette délibération établit le lien entre la stratégie régionale et les dispositifs d'aide en matière d'énergie, il ne reconnaît aucun rôle à l'agence sur ce point.

Pourtant cette activité de gestion des aides représentait, en 2014, 98 % de l'activité de la direction déléguée à l'énergie, selon la direction de l'agence. Elle a mobilisé, en 2017, les neuf ingénieurs de la direction déléguée à l'énergie (DdEn), soutenus par cinq gestionnaires (catégorie B) de la direction administration générale, chargés de les assister dans leur tâche d'instruction des demandes d'aides. Formant de véritables équipes d'instruction, ces 14 salariés vérifient l'éligibilité des projets qui leur sont soumis, examinent le montage financier et les caractéristiques techniques des projets proposés, puis assurent le contrôle *a posteriori* des aides accordées par la CTC.

L'ensemble de ces activités ne repose sur aucune base réglementaire.

### **1.2.2. Des difficultés à exercer les missions statutaires stratégiques et commerciales de l'agence**

#### **1.2.2.1. Une activité peu visible dans le domaine stratégique**

- Le suivi et l'évaluation du PADDUC

Ainsi qu'il a été dit précédemment, les statuts de l'AUE prévoient que l'agence participe à l'application du PADDUC, à son évaluation et à ses éventuelles révisions. Dans son livret relatif au PADD, le PADDUC ajoute qu'un observatoire du foncier, du logement et de l'urbanisme (OFLU) de l'AUE exerce principalement deux missions. Il assure, d'une part, la collecte et la mise en forme des indicateurs retenus pour le suivi de la mise en œuvre du PADDUC. D'autre part, il assure pour le compte de l'AUE la mise en œuvre opérationnelle des enquêtes ou des études auxquelles elle décide de participer ou qu'elle choisit de lancer en propre. Ces enquêtes doivent notamment porter sur l'analyse des mutations foncières : études des dynamiques patrimoniales, des flux de revenus des résidents et de leur décomposition en bases économiques.

Cette activité a débuté en 2016, à la suite de l'adoption du PADDUC, le 2 octobre 2015, par l'Assemblée de Corse. Au sein du département « suivi du PADDUC », les trois salariés de l'agence ont été essentiellement mobilisés sur la gestion des recours contentieux portés devant la juridiction administrative, en fournissant des notes au conseil juridique de la CTC<sup>25</sup>. La mission d'observation proprement dite a débuté plus lentement, dans le cadre d'un partenariat avec le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)<sup>26</sup> sur la mobilité des personnes en saison estivale. Cette méthode a été testée et validée en 2017. Un rapport de présentation des marchés immobiliers en Corse est évoqué lors du conseil d'administration du 25 avril 2016. Il n'a pas été achevé à ce jour, l'AUE invoquant des contraintes financières retardant ces travaux. Quant aux indicateurs de suivi du PADDUC, ils n'ont pas davantage été adoptés par l'Assemblée de Corse.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur soutient que l'étude et le suivi des marchés fonciers et immobiliers ont fait l'objet d'une charte en 2017 à laquelle différents services ont adhéré, dans le cadre d'un dispositif régional d'observation. Quant aux indicateurs de suivi du PADDUC, il fait valoir que ceux-ci ont bien été listés et renseignés dans le cadre du premier rapport annuel de suivi du PADDUC, établi fin 2016 et soumis à l'approbation de l'Assemblée de Corse à l'été 2017.

- La définition et la mise en œuvre des politiques régionales en matière d'énergie

Le cadre législatif dans le domaine énergétique tend à confier à la CTC des compétences de plus en plus étendues. Ainsi, la loi portant sur l'engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, du 12 juillet 2010, institue le principe du SRCAE. Ce schéma fixe des objectifs pour le territoire corse à l'horizon 2020 et 2050 visant à atténuer les effets du changement climatique, à prévenir et réduire la pollution atmosphérique ainsi qu'à valoriser le potentiel énergétique de l'île. Adopté le 20 décembre 2013 par l'Assemblée de Corse, il porte comme objectif ultime, l'autonomie énergétique de la Corse pour 2050.

Par ailleurs, depuis la promulgation de la loi du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte, la CTC a élaboré conjointement avec les services de l'Etat la nouvelle PPE instaurée par ladite loi et qui a été adoptée par l'Assemblée de Corse au mois d'octobre 2015. Ce document établit les priorités d'actions concernant tous les types d'énergies du point de vue de la maîtrise de la demande, de la diversification des sources, de la sécurité d'approvisionnement et du développement du stockage et des réseaux. Cette PPE couvre une première période de trois ans (2016-2018) et une seconde période de cinq ans (2019-2023), soit huit ans au total.

Ainsi qu'il a été dit précédemment, les statuts de l'agence, modifiés le 20 décembre 2012, chargent l'AUE de participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques régionales de l'énergie, dans le cadre du SRCAE, de la PPE et de plusieurs autres programmes de développement des énergies renouvelables et de sécurité énergétique.

---

<sup>25</sup> Ainsi qu'il résulte du rapport d'activités 2016 de l'AUE.

<sup>26</sup> Le CEREMA est un établissement public à caractère administratif placé, depuis sa création le 1<sup>er</sup> janvier 2014, sous la tutelle conjointe du ministère du développement durable et celui en charge de l'urbanisme.

En pratique, la contribution de l'AUE n'apparaît pas dans l'adoption de ces différents programmes. D'une part, l'élaboration du SRCAE est antérieure au transfert effectif de la compétence en matière d'énergie, de l'OEC à l'AUE, intervenu deux mois après l'adoption du schéma en décembre 2013. D'autre part, le rôle de l'agence dans l'élaboration de la PPE n'est pas précisé et n'a fait l'objet que d'une ligne dans son rapport d'activité 2015. Enfin, l'évaluation environnementale et stratégique de la PPE, relevant de la compétence de l'agence, a été entièrement externalisée auprès d'un cabinet d'ingénieur pour un coût de 41 654 €.

#### 1.2.2.2. L'incapacité à exercer des activités commerciales

- L'appui aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme

La mission d'accompagnement et d'assistance aux collectivités locales en matière d'urbanisme et d'aménagement correspond au métier classique des agences d'urbanisme en activité sur le continent<sup>27</sup>. Pour l'agence, elle constitue une mission statutaire originelle s'inscrivant dans la suite logique du portage opérationnel du PADDUC par l'agence. Les statuts mentionnent, en effet, parmi les premières missions de l'agence, celle « d'assistance à l'élaboration de documents d'urbanisme » et d'aide de « mise en compatibilité des documents locaux avec le PADDUC ».

Compte tenu, d'une part, des difficultés que les communes et intercommunalités littorales de Corse rencontrent dans l'élaboration de documents locaux d'urbanisme respectant le code de l'urbanisme<sup>28</sup> et, d'autre part, de la nécessité de rendre ces documents compatibles avec les prescriptions du PADDUC, l'intervention de l'AUE auprès des collectivités territoriales répond à un besoin.

La chambre constate que la mise en œuvre de cette mission statutaire s'est heurtée, dès le départ, à d'importants blocages d'ordre stratégique et juridique.

En premier lieu, lorsque l'AUE a engagé, en 2014, la première démarche de contractualisation avec la commune d'Olmeto, en vue de la fourniture d'une prestation d'assistance à l'élaboration de son PLU, des divergences sont apparues avec l'autorité de tutelle sur le caractère gratuit de cette mission. Ainsi que le directeur de l'agence l'a résumé lors de la séance du conseil d'administration du 29 février 2016, la CTC a estimé qu'en sa qualité d'EPIC, l'agence devait être rémunérée pour les prestations réalisées auprès des collectivités territoriales. De son côté, la direction de l'agence a mis en avant un accord conclu tacitement avec les élus locaux lors de l'adoption du PADDUC, ces derniers souhaitant bénéficier d'une prestation à titre gratuit, à l'instar de celles fournies par les agences d'urbanisme prévues à l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Selon la fédération nationale des agences d'urbanisme, les agences viennent en appui technique des collectivités territoriales. Elles mettent à disposition des moyens d'observation et d'évaluation et proposent des réflexions stratégiques et opérationnelles et contribuent ainsi au processus décisionnel des élus (source : [www.fnau.org](http://www.fnau.org)).

<sup>28</sup> Depuis 2011, le juge administratif a prononcé, l'annulation totale ou partielle des documents d'urbanisme de Porto-Vecchio, Sari-Solenzara, Calcatoggio, Olmeto, Cap-Corse, Serra-di-Ferro...

<sup>29</sup> Les agences d'urbanisme sont financées par les cotisations de leurs adhérents - quand elles sont constituées sous forme associative - et des subventions publiques.

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

En deuxième lieu, l'intervention de l'agence dans le champ concurrentiel pourrait se heurter à des obstacles juridiques en ce que, d'une part, sa nature d'opérateur bénéficiant de financements publics serait susceptible de fausser le respect des règles de libre concurrence avec les bureaux d'étude privés, et d'autre part, l'agence ne saurait cumuler une activité réglementaire d'assistance à la CTC en tant que personne publique associée et d'ingénierie auprès des collectivités locales dans le cadre de l'élaboration des PLU.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la tutelle a été alertée sur la nécessité de revoir ce mode de fonctionnement afin de ne pas compromettre l'exercice des missions de base de l'agence.

En troisième lieu, la mobilisation des salariés de l'AUE relevant de la direction de l'urbanisme et de l'aménagement sur l'élaboration du PADDUC n'a pas favorisé la mise en œuvre de cette mission statutaire d'assistance aux auteurs des documents d'urbanisme.

**Tableau n°12 : Travaux d'accompagnement de l'AUE  
auprès des collectivités territoriales depuis 2012**

| Objet   | Collectivités ou organismes       | Réalizations   | Année       |
|---|-----------------------------------|--|-------------|
| Aide à l'élaboration du SCOT du Pays de Balagne                                 | Syndicat mixte du Pays de Balagne | Relecture des documents produits par le bureau d'étude recruté par le syndicat mixte   | Depuis 2012 |
| Aide à la rédaction du cahier des charges du PLU                                | Commune d'Olimeto                 | Convention non signée  | 2014        |
| Elaboration de la charte paysagère du Cap Corse                                 | Cap Corse                         | Participation à des réunions de pilotage. Convention non signée  | Depuis 2013 |
| Modification du PLU   | Commune de Cargèse                | Echanges informels sur l'élaboration du PLU et focus sur le cas pratique de la rénovation d'un village de vacances en bord de mer. | Depuis 2013 |
| Elaboration de la charte et du plan du parc naturel régional de la Corse (PNRC) | PNRC                              | Réalisé  | Depuis 2013 |

*Source : Rapports annuels d'activité*

Il apparaît que, depuis 2012, seulement cinq collectivités ou organismes ont été accompagnés par l'agence pour l'élaboration de leur document d'urbanisme, le plus souvent de manière informelle. Le rapport d'activité 2016 de l'agence - premier exercice réalisé après l'adoption du PADDUC – fait néanmoins apparaître une montée en charge de cette mission, toujours sur une base informelle. Cette année-là, l'AUE a prodigué des conseils à 23 communes insulaires dans la production de cahiers des charges en vue du lancement d'un marché d'AMO pour l'élaboration d'un PLU ou d'une carte communale. Par ailleurs, le rapport précise qu'en 2016, six communes (Castifao, Ville di Pietrabugno, Sartène, Figari, Monaccia d'Aullène, Lumio) ont fait appel à l'agence pour les accompagner dans leurs réflexions sur des projets d'aménagement urbain qu'elles souhaiteraient mettre en œuvre. Aucune de ces activités s'est traduite par la conclusion d'une convention entre l'agence et les communes.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur souligne que le nombre de documents d'urbanisme « accompagnés » en 2017 s'élève à 18, témoignant de la montée en charge progressive de cette activité, malgré l'absence de formalisation contractuelle. Il ajoute que plus de 200 documents d'urbanisme figurent dans le catalogue de l'agence en 2018.

- L'aménagement opérationnel

Conformément aux dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, une opération d'aménagement a pour objet de mettre en œuvre un projet urbain prenant en compte des aspects économiques (accueil, maintien ou extension d'activités) sociaux (en matière d'habitat) ou encore environnemental (sauvegarde d'espaces naturels). En d'autres termes, l'opération d'aménagement suppose une volonté et un effort d'organisation et d'agencement d'une partie du territoire, ce qui la distingue de l'opération de construction seule<sup>30</sup>. La gestion d'une opération d'aménagement peut être réalisée selon trois principaux modes de gestion, encadrés par la loi (cf. tableau n° 5 en annexe).

Bien qu'inscrite dans les statuts originels de l'AUE et justifiant sa nature juridique d'EPIC (cf. II de l'introduction), cette mission n'a été formalisée au sein de l'organigramme de l'AUE qu'en juin 2014. A ce jour, aucun projet d'aménagement opérationnel n'a été mené à bien.

L'initiative publique en matière d'aménagement public est particulièrement réduite en Corse. Elle s'est limitée, jusqu'en 2017, à des programmes de gestion de certains bailleurs sociaux, sous l'égide des départements et à des opérations d'aménagement urbain conduites par les deux communautés d'agglomérations insulaires, de Bastia et d'Ajaccio.

Parmi les principales causes de cette lacune dans l'initiative publique, un rapport adossé à la délibération de l'Assemblée de Corse du 27 janvier 2017, relative aux opérations d'intérêt territorial, mentionne notamment l'incapacité à produire du foncier en qualité et quantité suffisante et la méconnaissance des mécanismes de production de logement.

---

<sup>30</sup> Conclusions du commissaire du gouvernement dans la décision du Conseil d'Etat 28 juillet 1993, *commune de Chamonix Mont-Blanc*, n° 124099.

Les services de l'AUE n'ont engagé qu'une seule opération d'aménagement, celle visant la réhabilitation du *Paesolu d'Aitone*, pour le compte de la CTC. Ainsi que le fait valoir l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, ce projet relève davantage d'une opération de réhabilitation.

Centre d'hébergement collectif, le *Paesolu d'Aitone* se situe à 1000 mètres d'altitude au cœur de la forêt domaniale d'Aitone, à cinq kilomètres du village d'Evisa. Cet ensemble de 4 500 m<sup>2</sup> de bâtiments regroupe plusieurs structures communes (un restaurant, hall d'accueil, résidence du gardien) et 62 bungalows d'une capacité totale de 300 personnes. Propriété du PNRC dans les années soixante-dix, il constituait alors un pôle d'activités de haute montagne. A l'abandon depuis 2002, le *Paesolu* est propriété de la CTC depuis 2004 et le transfert à la région des forêts domaniales de Corse.

Par délibération du 2 octobre 2015, l'Assemblée de Corse a approuvé le projet de réhabilitation du *Paesolu d'Aitone*, dont l'exploitation future devait être confiée au centre du sport et de la jeunesse de Corse<sup>31</sup>. Cette délibération délègue la maîtrise d'ouvrage de l'opération à l'AUE. Puis, par une note du 27 juillet 2016, le directeur général des services de la CTC a informé le directeur de l'AUE du caractère infondé de cette délégation, en invoquant deux raisons : la capacité de la CTC à réaliser ce projet en régie directe et la nécessité de soumettre une délégation de maîtrise d'ouvrage à une mise en concurrence, dans le cadre des règles de la commande publique. L'agence a contesté l'analyse de la CTC sur ce dernier point, en recourant à une expertise juridique, réalisée en septembre 2016, concluant à l'absence de nécessité de mise en concurrence, les relations entre la CTC et l'AUE relevant d'une « quasi-régie » - autrement dit d'un contrat « *in house* » -, conformément aux dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics<sup>32</sup>. Il résulte de ces dispositions que le pouvoir adjudicateur n'est pas soumis aux règles des marchés publics lorsque trois conditions sont remplies :

- le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services ;
- la personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ou par d'autres personnes morales qu'il contrôle ;
- la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés.

A la suite de cette expertise, la CTC a également fait appel à un cabinet juridique<sup>33</sup> dont les conclusions, remises en avril 2017, tendent à écarter l'application d'une quasi-régie, en ce que le statut d'EPIC dont bénéficie l'AUE et l'autonomie qui en découle ne permettent pas de regarder l'agence comme étant placée sous le contrôle de la CTC au sens des dispositions précitées de l'ordonnance du 23 juillet 2015. Le projet d'aménagement du *Paesolu d'Aitone* a été suspendu.

<sup>31</sup> Syndicat mixte réunissant la CTC et le département de la Corse-du-Sud.

<sup>32</sup> La jurisprudence « *in house* » ou de quasie-régie, a été élaborée progressivement par la Cour de justice de la communauté européenne dans l'arrêt *Teckal* du 18 novembre 1999.

<sup>33</sup> Il s'agit d'une étude auprès du cabinet Cloix Mendès-Gil relatif à la faisabilité du montage juridique du centre *Paesolu d'Aitone*.

La chambre relève qu'à l'instar de la mission statutaire d'assistance aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, des divergences entre l'AUE et sa tutelle n'ont pu permettre à l'agence de mettre en œuvre sa mission d'aménageur opérationnel, lorsque celle-ci intervient pour le compte de la CTC.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'à la faveur de la mise en œuvre du PADDUC, la collectivité de Corse étant susceptible d'engager elle-même des opérations d'aménagement, la maîtrise d'ouvrage déléguée pourrait être confiée à l'AUE.

- L'ingénierie en matière énergétique

L'agence est également chargée d'une mission statutaire d'ordre opérationnel et commercial dans le domaine énergétique. Il s'agit notamment de diverses prestations de services (formations, études techniques, AMO, exécution de travaux, construction ou exploitation d'ouvrage). A l'instar des constats tirés dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, l'agence n'a pas démontré sa capacité à exercer une activité commerciale dans le domaine de l'énergie.

En revanche, une activité opérationnelle se dessine à partir de l'année 2015, dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'outil de rénovation énergétique du logement individuel (ORELI).

### **Le programme ORELI**

Le 3 octobre 2015, l'Assemblée de Corse a adopté à l'unanimité le projet ORELI s'inscrivant dans le cadre de la PPE mise en œuvre par l'AUE. L'enjeu du projet est de répondre à la précarité énergétique constatée sur l'île qui touchait, selon l'agence, 20 000 ménages en 2016, soit 15 % de la population. A cette fin, le projet doit déterminer la méthode la plus pertinente pour mener à bien les projets de rénovation énergétique des maisons individuelles et de les optimiser par le biais d'une méthode standard qui serait ainsi reproduite en masse. Ce projet est mis en œuvre de manière conjointe par les services de l'AUE, de l'ADEC et le département formation de la CTC. Le projet qui a débuté au mois de mars 2016 est conçu pour se dérouler sur trois années et concernera dans un premier temps 200 logements pilote répartis sur l'ensemble de l'île. Sur chacun des logements, des études approfondies, entièrement prises en charge par l'AUE, permettront de définir les bouquets de travaux les plus pertinents pour réduire la consommation énergétique et améliorer le confort de l'habitat au meilleur coût. Viendra ensuite la phase des travaux (sur une durée d'un an) pendant laquelle les particuliers volontaires seront accompagnés par le projet ORELI avec une prime pouvant atteindre 10 000 € par opération (en plus des autres aides mutualisées sur de dispositif). L'objectif à terme est de pouvoir rénover plus de 3 000 logements par an à horizon 2050.

Le rapport d'activité 2016 indique que la mise en œuvre du programme ORELI a constitué la principale mission de l'unité bâtiment pour cette année, concentrant ainsi 284 jours de travail pour la réalisation de tâches diverses telles que la prospection de partenaires extérieurs, la conception d'outils de production, la mobilisation des financements, la sélection des logements pilotes, la conception d'études techniques et le suivi des travaux. Au 1<sup>er</sup> décembre 2017, l'agence a, selon le directeur, signé 90 conventions avec des particuliers, soit près de la moitié de l'objectif inscrit dans le programme.

Pour autant, ce programme ne saurait constituer une activité commerciale, en l'absence de produits susceptibles de se rattacher au compte 70 de l'AUE, au titre de ventes de produits et prestations de services (sur ce point, cf. supra point 1.1.3.1).

### 1.2.3. Un statut juridique contestable

Il résulte de ce qui a été dit précédemment que l'AUE est confrontée à un décalage patent entre ses missions statutaires et son activité réelle, quel que soit son domaine de compétence.

**Tableau n°13 : Décalage entre les missions statutaires et les activités de l'agence**

| MISSIONS                                     | MISSIONS PRINCIPALES (STATUTAIRES)   | ACTIVITES PRINCIPALES   |
|--|--|---|
| <b>Politique d'aménagement du territoire</b> | Définition de la politique d'aménagement<br><br>Suivi et évaluation du PADDUC          | Coordination et animation de la réalisation du PADDUC au nom de la CTC<br><br>Réalisation d'une étude externalisée  |
| <b>Urbanisme</b>                             | Appui aux collectivités territoriales dans la réalisation des documents d'urbanisme    | Mission informelle de conseil aux collectivités locales, en l'absence de cadre juridique défini<br><br>Représentation de la CTC en tant que personne publique associée auprès des collectivités locales |
| <b>Aménagement opérationnel</b>              | Réalisation d'opérations d'aménagement   | Pas d'activité  |
| <b>Energie</b>                               | Elaboration et mise en œuvre de la politique d'énergie<br><br>Prestations commerciales | Instruction des demandes d'aides versées par la CTC et animation de filières<br><br>Pas de prestations commerciales   |

Source : *Chambre régionale des comptes*

Deux enseignements peuvent être tirés de ce tableau de synthèse.

### 1.2.3.1. Un statut d'EPIC irrégulier

Contrairement à ce que ses statuts prévoient, l'AUE ne réalise aucune activité commerciale, quel que soit le domaine d'activité : l'assistance aux collectivités locales en matière d'urbanisme, l'aménagement opérationnel et la réalisation de prestations en matière d'énergie.

L'absence d'activité commerciale, se traduisant par l'inexistence de ressources propres à cet établissement, conduit à examiner le caractère régulier du statut d'EPIC dont l'agence bénéficie. Il résulte en effet de la jurisprudence administrative que pour apprécier la nature juridique d'un établissement public, trois critères sont pris en considération, selon la technique du faisceau d'indices, pour distinguer un service public administratif d'un service public industriel et commercial<sup>34</sup>.

Le premier critère porte sur l'objet de l'activité de l'établissement. Il convient de vérifier si l'organisme met en œuvre une politique publique ou exerce une activité similaire à celle d'une entreprise.

Le deuxième critère porte sur les modalités de gestion de l'établissement. Il s'agit de vérifier si une collectivité publique contrôle l'organe délibérant et désigne les dirigeants de l'établissement ou si les modalités de gestion de cet organisme se rapprochent de celles d'une entreprise.

Le troisième critère est d'ordre financier. Il s'agit d'apprécier si les ressources de l'établissement proviennent essentiellement de subventions publiques ou de recettes générées par des prestations.

En l'espèce, ainsi qu'il a été vu précédemment, la réalisation de missions pour le compte de la CTC, le contrôle étroit assuré par celle-ci et la dépendance financière à l'égard de l'autorité de tutelle conduisent à regarder l'AUE comme un service public administratif.

La principale conséquence de cette requalification de la nature juridique de l'établissement concerne le personnel de l'agence. Les salariés doivent être regardés comme des agents de droit public. Cela signifie que la situation de ces agents ne peut résulter d'accords collectifs régis par le droit du travail mais par des règles de droit public. Il en va de même des contrats de travail qui se trouvent soumis au code du travail.

### 1.2.3.2. Un service public de la CTC

Il résulte de ce qui précède que la régularisation du statut de l'AUE devrait conduire à sa transformation en établissement public administratif.

---

<sup>34</sup> Conseil d'Etat, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques* ; voir également Cour administrative d'appel Marseille 22 octobre 2002, n° 02MA00276, s'agissant du cas topique d'un EPIC (l'ATC) sous tutelle de la CTC, requalifié en service public administratif.

L'examen de la nature des activités principales de l'agence dans chacun de ses domaines d'intervention conduit à constater que celle-ci agit systématiquement pour le compte de la CTC, en jouant essentiellement le rôle de service instructeur de sa tutelle.

Dans le domaine de l'aménagement, l'AUE a contribué à l'élaboration du PADDUC approuvé ensuite par l'Assemblée de Corse.

En ce qui concerne l'urbanisme, l'agence représente la CTC et coordonne les réponses des services de celle-ci en tant que personne publique associée à l'élaboration des documents d'urbanisme par les collectivités locales.

S'agissant de l'énergie, l'AUE instruit les demandes d'aides au nom de la CTC dont le conseil exécutif est l'organe décisionnel en matière d'aides individualisées.

Il suit de là qu'au-delà de la requalification juridique de l'établissement en établissement public administratif, la question de la pertinence d'une entité juridiquement distincte de la CTC se pose. La chambre rappelle que conformément aux dispositions de l'article L. 4424-40 du CGCT, la CTC peut décider à tout moment, par délibération de l'Assemblée de Corse, d'exercer les missions confiées à un office.

Si elle souhaite se prémunir contre cette perspective, il appartient à l'AUE de définir les modalités de mise en œuvre de compétences de plein exercice, dans le cadre de ses missions d'assistance à la réalisation de documents locaux d'urbanisme, d'aménageur opérationnel et de prestataire énergétique. Cela suppose de lever les divergences stratégiques et juridiques qui l'opposent à son autorité de tutelle et, au-delà, de développer des liens contractuels avec des partenaires autres que la CTC, à supposer qu'un besoin local en matière d'ingénierie en urbanisme et en aménagement s'exprime.

## **2. LES CONSEQUENCES SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

### **2.1. L'inadéquation entre les moyens humains et les missions**

Conséquence du décalage entre l'activité réelle de l'AUE et ses missions statutaires, les effectifs de l'agence se trouvent concentrés sur des périmètres d'intervention hors de son champ statuaire (2.1.1.), dont les résultats d'activité sont à la fois modestes et peu lisibles (2.1.2).

#### **2.1.1. Des effectifs concentrés sur les activités non statutaires**

A l'instar des moyens budgétaires accordés par l'autorité de la tutelle (cf. supra point 1.1.3.2), les effectifs dont l'AUE a disposé afin de mener ses missions se sont trouvés en décalage avec ses besoins réels, contraignant celle-ci à ajuster son activité.

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

Conformément à l'article 17 des statuts, la décision de créer ou transformer un poste nouveau au sein des agences et offices revient uniquement à l'Assemblée de Corse qui en fixe par délibération les emplois permanents.

Au total, trois délibérations de l'Assemblée de Corse, adoptées en 2011 et en 2012, ont autorisé la création de 41 postes permanents au sein de l'agence depuis sa création.

**Tableau n° 14 : Récapitulatif des mouvements de personnels au sein de l'agence entre 2012 et 2016**

| Délibérations de l'Assemblée de Corse      | Nombre de postes autorisés | Contexte  | Modalités   |
|--|----------------------------|---|---|
| Délibération n° 11/323 du 15 décembre 2011 | 11                         | Elaboration du PADDUC   | Transfert de sept agents CTC et quatre recrutements directs |
| Délibération n° 12/258 du 20 décembre 2012 | 16                         | Transfert à l'AUE de la compétences énergie, air et climat de l'OEC | Transfert de 16 salariés de l'OEC                           |
| Délibération n° 12/260 du 21 décembre 2012 | 14                         | Renforts activités urbanisme (12 postes) et énergie (deux postes)   | Recrutements directs par l'AUE                              |
| <b>TOTAL</b>                               | <b>41</b>                  |   |   |

Source : Chambre régionale des comptes sur la base de la délibération n°17/113 du 27 avril 2017

Au 31 décembre 2013, les effectifs pourvus sont de 31, accusant un déficit de 10 emplois par rapport aux effectifs cibles fixés par la tutelle. Ce retard sera rattrapé, voire dépassé, en trois ans, l'effectif de l'agence atteignant, au 31 décembre 2016, 43 emplois, conduisant l'Assemblée de Corse, par la délibération n°17/113 AC du 27 avril 2017, à relever le plafond d'emploi à 43 unités.

Ainsi qu'il résulte du tableau ci-dessus, 53 % des effectifs proviennent de transferts d'emplois du « groupe CTC », soit sept agents issus des services de la CTC et 16 salariés de l'OEC. *A contrario*, l'AUE a recruté directement moins de la moitié de ses salariés, mettant en évidence, une fois de plus, le poids de la tutelle dans la gestion de l'établissement. Ce poids s'exerce également sur ces recrutements directs que l'agence a dû retarder pour trois raisons :

- les contraintes budgétaires imposées par la tutelle, conduisant l'agence, en cours d'exercice 2014, à adopter un budget supplémentaire tenant compte de la réduction d'1 M€ de la subvention d'exploitation versée par la CTC, se traduisant notamment par une réduction des charges de personnel de 0,38 M€ (cf. *supra* point 1.1.3.3) ;
- la difficulté à recruter des profils spécialisés lors de la phase d'élaboration de la partie technique du PADDUC, la conduisant à externaliser cette activité (cf. *supra* point 1.2.1.1) ;
- les divergences avec la tutelle sur l'exercice des compétences opérationnelles de l'agence en matière d'urbanisme et d'aménagement (cf. *supra* point 1.2.2.2).

A l'issue du transfert des salariés de l'OEC à l'AUE, l'agence s'est dotée en juin 2014, soit deux ans et demi après sa création, d'un premier organigramme qui a évolué assez marginalement en 2015 et 2016, notamment avec la confirmation du département « aménagement opérationnel », inscrit à l'origine en cours de configuration.

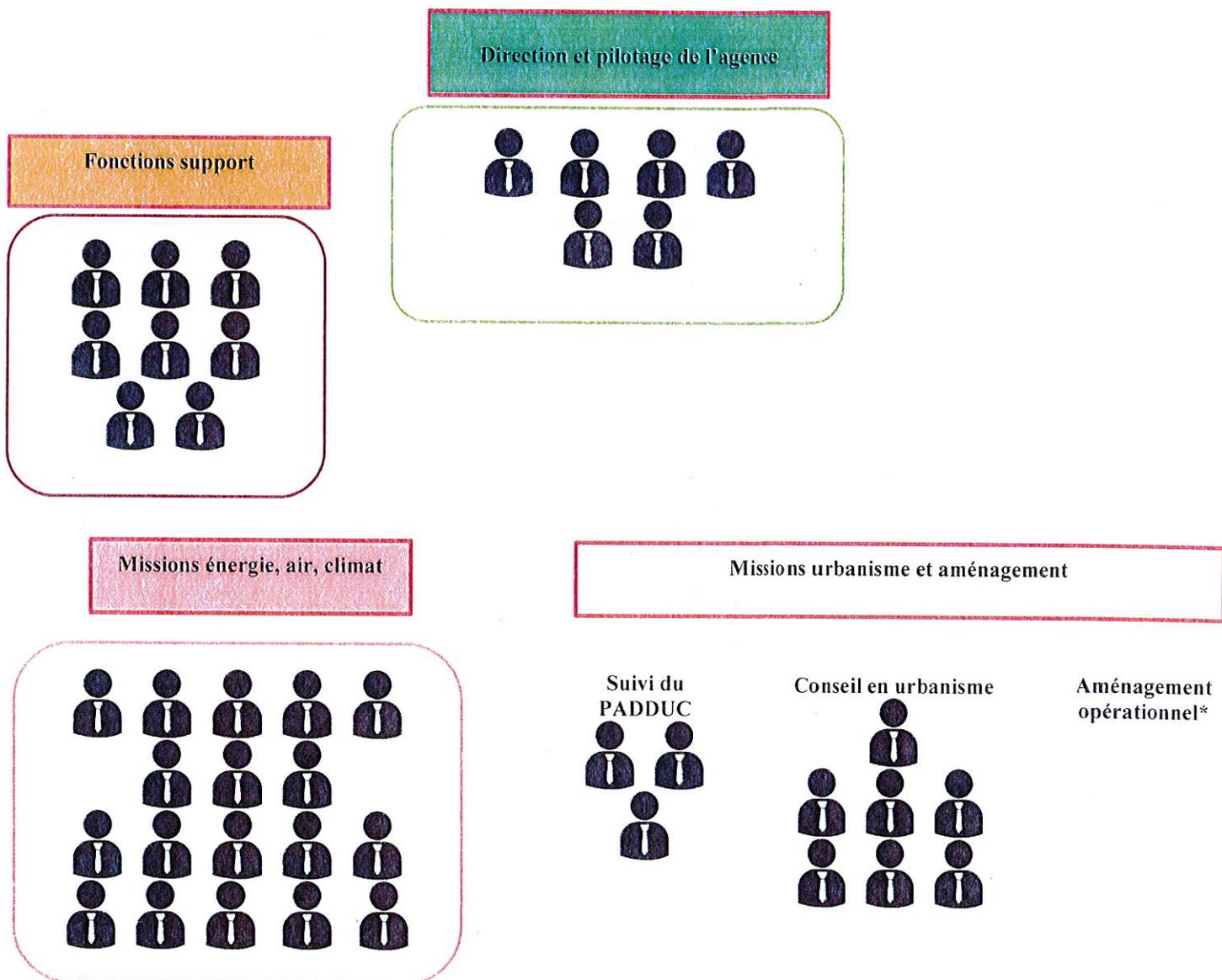
Selon cet organigramme, l'organisation actuelle de l'agence repose sur trois grands services :

- la DdEn, placée sous la responsabilité du directeur général de l'agence, structurée en cinq unités : air climat, énergies renouvelables, bâtiments, transport et mobilité, et l'observatoire air-énergie-climat ;
- la DdUA, organisée en trois départements placés chacun sous la responsabilité d'un chef de département : le département « observation et suivi du PADDUC », chargé de la création de l'OFLU et du suivi de la mise en œuvre du PADDUC ; le département « accompagnement des collectivités », chargé de conseiller les collectivités dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme ; enfin, le département dédié à l'« aménagement opérationnel » ;
- l'administration générale exerçant des fonctions support et placée sous la responsabilité de la secrétaire générale et du directeur de l'établissement ; elle se décompose en deux départements : un département « intervention », chargé d'assurer les tâches de contrôle et de gestion des dossiers d'aides, et un département « fonctionnement » en charge du budget de l'agence, de la gestion des ressources humaines, du contrôle de gestion, et des moyens généraux.

Dans les faits, les salariés du département intervention de l'administration générale (sept salariés) travaillent en étroite collaboration avec les neuf chargés d'affaires de la DdEn. Un système de binôme a été mis en place entre les salariés de la DdEn et leur correspondant au département intervention pour l'instruction des aides à l'énergie. En outre, les salariés de cette direction forment un ensemble fonctionnel homogène d'ingénieurs polyvalents capables de traiter tous les dossiers de la direction en lieu et place de leurs collègues. Ainsi, l'activité de mise en œuvre de la politique régionale de l'énergie rassemble 16 salariés au sein de l'agence, soit le premier contingent.

En revanche, la DdUA est plus hétérogène et reste marquée par le mode de fonctionnement hérité de la période d'élaboration du PADDUC. Les salariés qui étaient alors en charge du suivi du processus d'élaboration de ce plan ont été affectés, en 2015, au département accompagnement des collectivités (six salariés) et au département de suivi du PADDUC (trois salariés). Les deux derniers recrutements de la direction, réalisés en 2016, sont venus armer le département de l'aménagement opérationnel. Compte tenu des difficultés rencontrées par l'agence pour assurer effectivement cette dernière mission, ces deux salariés ont été réaffectés à l'unité bâtiment de la DdEn, dans le cadre de la mise en œuvre du projet ORELI. Il suit de là que 18 salariés travaillent pour le compte de la politique de l'énergie, soit 42 % des effectifs.

Schéma n° 3 : Répartition fonctionnelle des effectifs de l'AUE en 2017



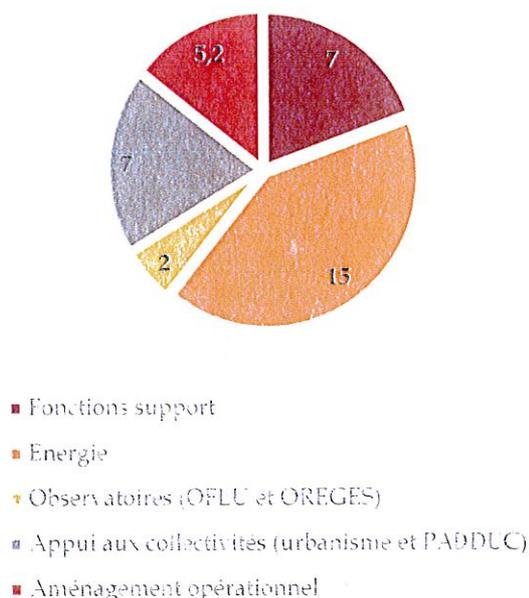
Source : Chambre régionale des comptes à partir de l'organigramme 2016 de l'agence

\* En principe, le directeur de la DdUA exerce également les fonctions de chef du département aménagement ; en outre, un agent cumule des fonctions au sein de ce département et du département accompagnement des collectivités, dans lequel il exerce en réalité ses fonctions à temps plein.

La prédominance des moyens humains dédiés à l'énergie se retrouve également dans le projet de service élaboré, depuis 2015, par le directeur de l'AUE, sous forme de tableau (cf. supra point 1.1.2). Ce projet, discuté chaque année avec le personnel réuni en séminaire, expose des « projets cadre », décrivant les principales activités de l'agence autour d'actions structurantes, auxquelles correspondent des objectifs, des indicateurs, des bilans et des effectifs en équivalent temps plein (ETP). Bien que ce document ne soit pas validé au sein de l'organe délibérant de l'agence ni par la tutelle, il constitue un support utile à la programmation annuelle de l'établissement, en identifiant les principales activités de l'agence et les moyens humains qui leurs sont dédiés.

Ainsi, sur les 17 projets cadre du projet de service, 10 concernent exclusivement la mise en œuvre de la politique de l'énergie. À ces projets s'ajoute celui relatif aux observatoires, qui recouvre les domaines de l'énergie et du PADDUC.

**Graphique n° 2 : Répartition des ETP parmi les grandes missions de l'agence en 2016**



Source : Chambre régionale des comptes, à partir de projet de service 2017 de l'AUE

Il résulte du projet de service que les missions de l'AUE en matière d'énergie mobilisaient 15 ETP en 2016, soit 41 % des ETP totaux dudit projet. La ventilation des effectifs par projet cadre est présentée dans le tableau n° 9 en annexe.

*A contrario*, les missions d'urbanisme et d'aménagement sont rattachées à seulement cinq projets cadre, dont celui de la mission mixte de l'observatoire. Le projet de service affiche 12,5 ETP affectés à la réalisation des actions structurantes dans ces domaines.

### **2.1.2. Un bilan 2016 modeste et à la fiabilité contestable**

Instrument de pilotage de la performance au sein de l'AUE, le projet de service présente également l'intérêt de retracer le bilan de l'activité de l'agence lors de l'année précédente et de connaître le nombre d'ETP dédiés à chaque action. Toutefois, l'exploitation des données contenues dans ce document est sujette à caution.

D'abord, ce document n'a pas vocation à décrire l'ensemble des activités de l'agence, mais seulement ses priorités, fussent-elles nombreuses.

Ensuite, plusieurs « actions structurantes » décrites dans ce support sont transversales, rendant difficile leur classement dans une des grandes missions de l'agence (urbanisme, aménagement, énergie). Cela explique l'écart entre les ETP comptabilisés dans le schéma ci-dessus (36,2) et ceux identifiés dans le tableau suivant (27,2), lequel ne prend pas notamment en compte les fonctions support.

Enfin, la qualité des informations varie d'une action à l'autre. Elle révèle un effort inégal de renseignement de ce vaste tableau par les services de l'agence, qui soulève la question de la fiabilité des données contenues dans le projet de service.

Nonobstant ces réserves, le bilan 2016 retracé dans le projet de service corrobore, avec quelques nuances, le décalage observé plus haut, à partir des rapports annuels d'activité (cf. supra point 1.2), entre l'activité réelle et les missions statutaires de l'agence. Au-delà, il met en évidence un bilan de l'activité 2016 modeste et plusieurs déséquilibres dans l'affectation des ressources humaines.

**Tableau n° 15 : Bilan 2016 des principales activités et des moyens humains de l'AUE**

| Domaines           | Activités   | Bilan   | ETP         |
|--------------------|---|---|-------------|
| <b>PADDUC</b>      | Suivi et évaluation du PADDUC   | Quatre documents ressources édités<br>Une étude réalisée sur les marchés fonciers<br>Une étude réalisée sur la mobilité hors période estivale<br>Une information et une formation sur le PADDUC (prémisses)<br>Des formalisations de partenariats   | 3,6         |
| <b>Urbanisme</b>   | Assistance à l'élaboration de PLU                                       | Assistance au bénéfice d'une vingtaine de communes depuis le 2 <sup>m</sup> semestre 2016   | 2           |
|                    | Travaux pour le compte de la CTC en tant que personne publique associée | Un avis émis ; mise en place des procédures de porter à connaissance  | 1,4         |
| <b>Aménagement</b> | Projets d'aménagement opérationnel                                      | Etablissement des termes de références des études et définition du budget pour la réalisation d'études territoriales en tant que maître d'ouvrage   | 5,2         |
| <b>Energie</b>     | Mise en œuvre de la politique de l'énergie                              | Sept réunions d'information sur le SRCAE<br><br>Installation de comités de suivi du SRCAE<br><br>Identification de filières supplémentaires à accompagner<br><br>Nombreuses réunions avec des porteurs de projets et des partenaires co-financeurs<br><br>Réunions interne sur interaction DdUA et DdEn<br><br>Nouveau dispositif d'aides aux particuliers (adoption d'une charte)<br><br>Lancement d'une campagne de sensibilisation aux impacts des transports<br><br>Réalisation de la semaine de la mobilité<br>Lancement d'une AMO sur l'éclairage public<br><br>Une réunion du CEAC | 15          |
|                    | Instruction des aides   | Réalisation d'un guide des aides<br>Participation aux comités PRODEME   |             |
| <b>TOTAL</b>       |   |   | <b>27,2</b> |

Source : Chambre régionale des comptes, à partir du projet de service 2017 de l'agence

**2.1.2.1.** S'agissant du PADDUC

S'agissant du suivi du PADDUC, le projet de service expose un bilan plus ambitieux que le rapport d'activité 2016 de l'agence. Il souligne la réalisation d'études et de documents ressources, alors que les rapports d'activité mettent en évidence surtout le lancement d'études dont la réalisation a été externalisée. Quant à la réalisation d'actions d'information et de formation sur le PADDUC, elle est évoquée au stade des prémisses. Les partenariats évoqués dans le document ne sont pas précisés. Dans ces conditions, la mobilisation de 3,6 ETP n'est pas contestable, ce d'autant que cette mission a vocation à s'amplifier avec le développement d'études et la conception d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PADDUC.

**2.1.2.2.** En ce qui concerne l'urbanisme

Le document confirme l'existence d'une vingtaine de collectivités locales conseillées par l'agence lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme. Etrangement, cette fonction est concentrée sur le second semestre 2016, soulevant des interrogations sur l'activité des deux ETP durant le premier semestre. La chambre rappelle que bien que statutaire, cette mission demeure informelle, aucune contractualisation étant engagée entre l'AUE et les collectivités intéressées, en raison des désaccords entre l'agence et sa tutelle sur le caractère lucratif de cette activité. Dans ces conditions, cette activité demeure difficilement mesurable.

S'agissant de l'appui à la CTC en tant que personne publique associée à l'élaboration des PLU, le projet de service confirme le bilan très modeste de l'agence en 2016, avec un seul avis formalisé. Néanmoins, il ne souligne pas le nombre important de sollicitations dont l'agence est l'objet dans le cadre de cette activité non statuaire, alors que le rapport d'activité annuel souligne une cinquantaine de demandes de porter à connaissance déposées par les collectivités locales. Le nombre de 1,4 ETP peut dès lors apparaître insuffisant. Cette situation a d'ailleurs été soulignée dans une note du directeur à la présidente de l'agence du 30 août 2017.

**2.1.2.3.** Au sujet de l'aménagement opérationnel

Le projet de service ne mentionne, au titre du bilan 2016, que « l'établissement des termes de références des études et (la) définition du budget » en matière de maîtrise d'ouvrage d'études territoriales. Pour autant 5,2 ETP y sont mentionnés. Ce chiffre apparaît comme disproportionné et peu conforme à la réalité de l'agence, compte tenu du redéploiement des effectifs sur d'autres missions, en matière d'énergie et d'urbanisme (cf. supra, point 2.1.1.2). Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que ces salariés sont également affectés à la déclinaison territoriale du PADDUC.

#### 2.1.2.4. Concernant l'énergie

S'agissant des neuf projets cadre en matière d'énergie, la qualité très inégale des informations relatives au bilan de l'activité 2016 rend difficile leur exploitation. L'agence éprouve des difficultés à valoriser tant son activité d'animation de filières dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'énergie qu'à justifier son activité dans le domaine de l'ingénierie. Les plans « énergie renouvelable » et « transport et mobilité » sont ceux pour lesquels l'activité a été la mieux mesurée, affichant des taux de réalisation des objectifs respectivement de 61 % et 43 %. En revanche, quatre des neuf projets cadre présentent des objectifs non déclinés pour 2016. Parmi eux figure le « plan bâtiment » qui se présente comme le projet phare de la direction de l'énergie, avec la mise en œuvre du programme ORELI (cf. supra, point 1.2.2.2). Doté de 3,5 ETP en 2016, il bénéficie du doublement de ses effectifs en 2017 sans pour autant se voir prescrit d'objectifs. Or, la mise en œuvre des programmes énergétiques (SRCAE, PPE) repose sur la poursuite d'objectifs contraignants, soumettant la CTC et les autres acteurs institutionnels à une obligation de résultat.

En outre, alors que l'instruction des demandes d'aides constitue le premier poste de l'AUE en termes de ressources humaines, le projet de service ne mentionne pas davantage d'objectif ni de bilan aux ingénieurs chargés d'instruire ces demandes au sein de la direction de l'énergie. Seuls les salariés relevant du département « intervention » du service d'administration générale, qui fournissent un appui administratif aux ingénieurs, lors de l'examen de ces demandes, sont soumis à des objectifs de suivi budgétaire. La chambre relève d'ailleurs qu'aucun projet cadre relatif à l'instruction des aides ne figure dans le projet de service.

## 2.2. Un statut du personnel hybride et favorable aux salariés

### 2.2.1. Un cadre juridique protecteur pour les salariés

Compte tenu de la nature juridique d'EPIC de l'AUE, son personnel se compose de salariés régis par le droit du travail. Les droits collectifs des salariés sont définis par une délibération du conseil d'administration du 21 mars 2012 adoptant les statuts du personnel, en application de l'article 12 du statut de l'agence. Ce document réglementaire comporte en annexe une grille indiciaire. Cette dernière répartit le personnel en trois catégories, proches de celles applicables aux fonctionnaires : A (cadres et chargés d'études/d'affaires), B (assistants et techniciens) et C (adjoints administratifs). À l'agence, 30 des 43 salariés relèvent de la catégorie A. En outre, les salariés de l'agence sont le plus souvent qualifiés d'« agents » dans les documents de l'AUE, soulignant ainsi la proximité de leur situation avec des agents publics.

Tableau n° 16 : Classification des salariés de l'agence

| Grille statutaire AUE  | Cadre d'emploi de référence de la fonction publique territoriale                           |
|--|--|
| <b>Catégorie A</b>   |  |
| <u>Trois grades</u><br>A1- chargé d'études (10 échelons, échelonnés tous les deux ans)<br>A2- cadre de coordination (9 échelons, échelonnés tous les deux ans)<br>A3- cadre de direction (9 échelons, échelonnés tous les deux ou trois ans) | Attaché<br>Attaché principal<br>Directeur  |
| <b>Catégorie B</b>   |  |
| <u>Deux grades</u><br>B1- assistants (10 échelons, échelonnés tous les deux ans)<br>B2- technicien (10 échelons, échelonnés tous les deux ans)   | Rédacteur principal 2 <sup>ème</sup> classe<br>Rédacteur principal 1 <sup>ère</sup> classe |
| <b>Catégorie C</b>   |  |
| <u>Grade unique</u><br>C- agents administratifs (10 échelons, échelonnés tous les deux ans)  | Adjoint administratif  |

Source : Statuts du personnel et statuts de la fonction publique territoriale

#### 2.2.1.1. Un dialogue social soutenu

Le dialogue social entre la direction de l'agence et les délégués du personnel se structure autour de deux instances prévues par les statuts du personnel et d'un cadre de dialogue social informel.

En premier lieu, la commission de suivi des carrières, prévue par les statuts du personnel (article 14) et créée le 3 juin 2014 (cf. note du 3 juin 2014), est consultée sur toutes les questions relatives à l'amélioration des conditions de travail, à la promotion sociale et au déroulement de carrière du personnel. Cette commission s'est réunie à cinq reprises depuis la création de l'agence.

**Tableau n° 17 : Réunions de la commission de suivi des carrières de l'AUE**

| Date             | Ordre du jour  | Décisions  |
|------------------|--|--|
| 4 juin 2014      | Présentation de l'organigramme de l'agence                                     |  |
| 17 juillet 2015  | Présentation du projet de compte épargne temps                                 | Adopté à l'unanimité   |
| 8 octobre 2015   | Point sur les avancements au titre de l'année 2014                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Engagement de la direction à réduire les délais de procédure des entretiens annuels d'évaluation</li> <li>- Discussion autour de la création d'une commission de conciliation permettant aux salariés de contester une absence d'avancement</li> <li>- Demande émanant des délégués du personnel d'une prime collective exceptionnelle</li> <li>- Proposition de modifications des statuts du personnel pour corriger les conditions d'avancement d'échelon (conservation de l'ancienneté)</li> <li>- Octroi de 11 avancements sur les 11 proposés</li> </ul> |
| 13 décembre 2016 | Point sur les avancements au titre de l'année 2015                             | Octroi de 11 avancements sur les 15 proposés par les chefs de département  |
| 24 avril 2017    | Proposition de modification des statuts du personnel et du règlement intérieur | Modification des articles 10 (assurances sociales) et article 38 (fonds de solidarité, autorisation d'absence pour soigner un enfant malade ou pour maladie grave).  |

Source : Procès-verbal de la commission de suivi des carrières

En deuxième lieu, la commission de discipline est consultée pour toute sanction disciplinaire envisagée par la direction. Elle ne s'est jamais réunie.

En troisième lieu, la direction dialogue régulièrement avec les délégués du personnel, depuis leur élection en décembre 2014. Bien qu'elles ne soient pas prévues par les statuts du personnel, neuf réunions se sont tenues, dont sept ont concerné la question du déménagement des salariés de l'agence, principale pierre d'achoppement du dialogue social. Les autres ont porté, entre 2012 et 2017, sur les entretiens individuels annuels et les modalités pratiques d'avancement, la révision des grands documents de gouvernance interne (statuts du personnel règlement intérieur et protocole d'accord sur le temps de travail – aménagement et réduction du temps de travail (ARTT)) et la refonte des grilles indiciaires.

Ainsi qu'il résulte des procès-verbaux des réunions avec les délégués du personnel, des réunions d'information et des nombreuses notes diffusées au personnel (cf. tableau n° 11 en annexe), le dialogue social apparaît comme fluide.

#### 2.2.1.2. Des dispositions règlementaires internes plus favorables que le droit commun du travail

Lors d'une expertise réalisée en février 2014 par un cabinet d'avocat, un état des lieux des documents contractuels mis en place au sein de l'agence (statuts du personnel, règlement intérieur, notes de service et contrats de travail) a été dressé.

Cette étude a été réalisée au regard du droit du travail en soulignant les dispositions contractuelles contraires à celui-ci, celles qui nécessiteraient d'être complétées et celles qui sont plus favorables aux salariés de l'agence.

**Tableau n° 18 : Comparaison entre les droits des salariés de l'agence  
et le droit du travail**

| Dispositions contraires   | Dispositions incomplètes   | Dispositions plus favorables  |
|---|--|---|
| La clause d'exclusivité (article 3) doit être inscrite au contrat de travail du salarié pour être opposable.  | Insérer les obligations de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans la constitution du dossier individuel des salariés (article 9)  | Les éléments de la rémunération (article 11) qui comprennent des éléments tirés de la fonction publique : l'évolution en fonction du point d'indice de la fonction publique, l'indemnité résidence et la prime de 13 <sup>ème</sup> mois. |
| Les dispositions sur la propriété intellectuelle (article 6) ne sont pas conformes au droit.  | Mentionner l'existence d'un plan de formation (article 17)   | Avant toute sanction disciplinaire, les salariés bénéficient d'une procédure de consultation d'une commission composée notamment des délégués du personnel (article 15)   |
| La clause de mobilité (article 12) doit être prévue dans le contrat de travail du salarié pour être opposable.  | Mettre à jour les références du code du travail liées au CDD (article 23)  | Priorisation des mouvements en interne pour pouvoir un poste vacant au sein de l'agence (article 20)  |
| La demande de fourniture d'un extrait de casier judiciaire comme pièce jointe au dossier des candidats à un poste vacant à l'agence (article 18) est illégale | Incohérence entre certaines dispositions de l'article 24 sur le recrutement de personnel en CDI  | Garantie d'une promotion automatique en fonction de l'ancienneté (article 28)   |
| Les modalités de résiliation unilatérale d'une convention de stage, sans motif et sans indemnisation (article 26), sont illégales.                            | Compléter l'article 48 relatif à l'emploi de directeur de l'agence qui est titulaire d'un CDI en tant que directeur délégué et d'un arrêté en tant que directeur | Préavis de licenciement (trois mois), hors motif disciplinaire, supérieur au droit commun (article 33)  |
| Les durées de préavis imposées par l'agence en cas de démission d'un CDI ou d'un CDD ne sont pas conformes au droit (article 30).                             |  |   |
| L'article 32 relatif au licenciement pour motif disciplinaire qui exclut toute indemnité est contraire au droit.  |  |   |
| Les modalités de versement de l'indemnité de licenciement ne sont pas conformes (article 35)  |  |   |

Source : Expertise juridique du cabinet d'avocat de février 2014

Il ressort de cette expertise qu'hormis le licenciement, les statuts du personnel de l'agence sont globalement très favorables aux salariés, s'agissant tout particulièrement de leur promotion et de leur rémunération (cf. infra points 2.2.2 et 2.2.3). Il en va de même du règlement intérieur (cf. tableau n° 12 en annexe).

A la suite de cette expertise, le conseil d'administration de l'AUE a modifié, le 27 avril 2017, l'ensemble des dispositions incomplètes ou contraires au droit du travail. Les dispositions plus avantageuses que le droit commun n'ont pas été retouchées.

### 2.2.1.3. Deux points de désaccord : la refonte de la grille indiciaire et le déménagement des salariés

- La réforme de la grille indiciaire non tranchée

Les délégués du personnel ont revendiqué, depuis le transfert des salariés de l'OEC à l'AUE en 2013, la fusion des grilles indiciaires des deux agences. Ils ont constaté que si le transfert de ces salariés se caractérisait par un maintien du niveau de leur rémunération, il entraînait un reclassement à un échelon inférieur à celui dont ils justifiaient à l'OEC. La direction de l'agence a indiqué que l'harmonisation des statuts des agences et offices de la CTC était susceptible d'intervenir à la faveur de la création, le 1<sup>er</sup> janvier 2018, de la collectivité de Corse<sup>35</sup>.

- Le déménagement reporté des personnels de l'AUE

Alors qu'un des objectifs assumés du transfert au sein de l'agence des compétences énergie exercées par l'OEC était de permettre une « fertilisation croisée des équipes et des échanges fréquents et facilités », cinq années après ce transfert, l'implantation géographique de l'AUE demeure éclatée.

En effet, l'agence héberge actuellement 36 salariés à Ajaccio (dont la présidente), six à Bastia et un à Ghisonaccia. La commune d'Ajaccio, regroupant la majorité des salariés, comprend trois sites distincts :

- le site de l'ancienne clinique Ripert, rue Prosper Mérimée dans le centre urbain de la ville, accueillant la direction de l'agence, ainsi qu'une partie de l'administration générale (département fonctionnement en charge des fonctions support) ;
- un immeuble sur le cours du Général Leclerc, situé également dans le centre urbain, où travaille la quasi-totalité du personnel de la direction de l'urbanisme et de l'aménagement ;
- les anciens locaux de l'agence de l'OEC dans l'est de la ville, avenue Dr. Noël Franchini, accueillant les salariés de la direction de l'énergie.

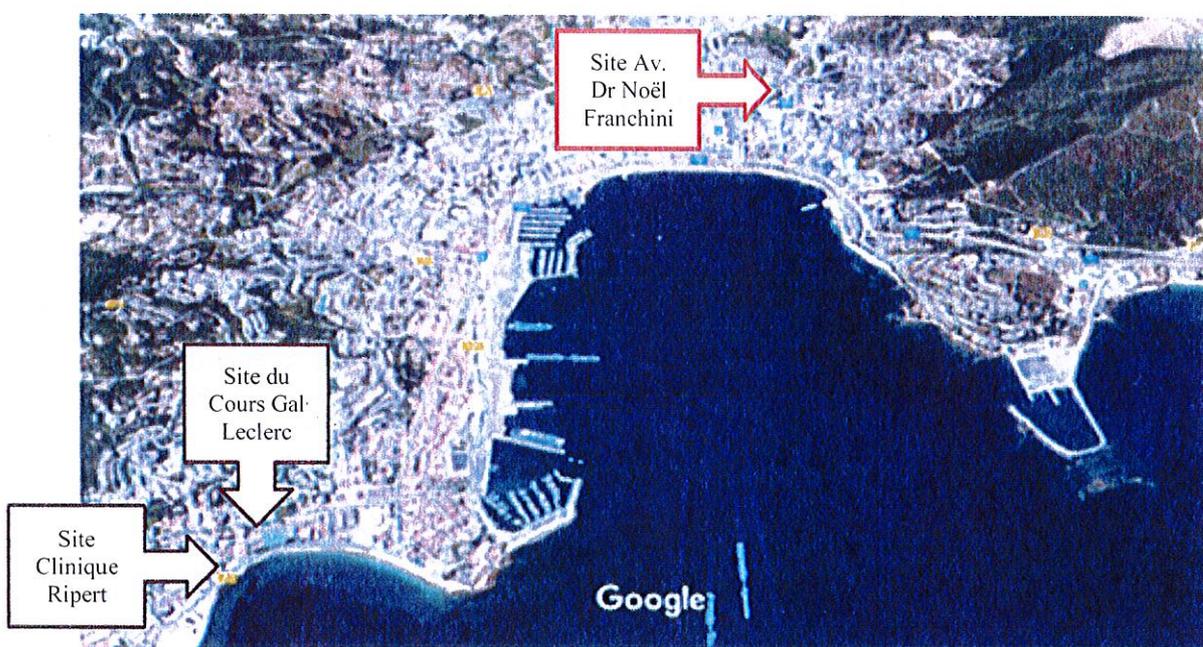
---

<sup>35</sup> La collectivité de Corse s'est substituée à la CTC et aux départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse depuis cette date, en application de l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse.

La présence à temps plein dans les communes de Bastia et Ghisonaccia de salariés de l'agence ne résulte pas tant d'un choix stratégique de la direction mais plutôt d'un héritage du maillage territorial de l'OEC suite à la fusion, en 2014, du rapprochement avec l'AUE. La direction entend pérenniser la présence d'une partie de ses salariés en Haute-Corse afin d'assurer une proximité avec les élus locaux concernés. Les locations de bureaux dans ces deux communes représentent un coût de 17 804 € par an.

Ainsi que la présidente de l'agence l'a déploré lors du conseil d'administration du 21 novembre 2016, la dispersion des salariés sur trois sites de la commune d'Ajaccio engendre des surcoûts et des problèmes de coordination entre les salariés. Cela concerne tout particulièrement les salariés des fonctions support et ceux de la direction de l'énergie qui sont réputés travailler en binôme sur des demandes d'aides, alors que leurs bureaux respectifs sont séparés par le centre urbain, et fréquemment embouteillé.

### Carte n°1 : Carte des sites de travail des salariés de l'agence



Source : Chambre régionale des comptes à partir des données cartographiques Google images 2017

Le rassemblement de l'ensemble des salariés de l'agence sur un seul site est un objectif poursuivi depuis 2014, comme cela a été évoqué lors du conseil d'administration du 11 juin de cette même année.

Afin d'y répondre, l'Assemblée de Corse a autorisé la CTC, par délibération du 18 juillet 2014, à acquérir un immeuble appartenant à EDF, 4 rue François Maglioli à Ajaccio<sup>36</sup>, pour la somme de 1,1 M€. Une convention d'autorisation d'occupation du domaine privé a été signée sept mois plus tard, le 2 février 2015, entre l'agence et la CTC. La signature de cette convention était accompagnée d'une enveloppe de la CTC de 250 000 € sous forme de crédits d'investissement, afin d'y réaliser des « travaux de rafraîchissement » du bâtiment. Ainsi qu'il résulte du compte-rendu du conseil d'administration de l'agence du 25 avril 2016, ces crédits n'ayant pas été versés par la tutelle, l'installation dans les nouveaux locaux a été reportée à la fin du premier semestre 2018.

Une solution transitoire a été présentée aux délégués du personnel, en relogant les salariés dans des locaux dits « villa Spinosi », loués à la CTC. Lors du conseil d'administration de l'agence du 21 novembre 2016, la direction a indiqué que la CTC financerait les travaux de mise aux normes à hauteur de 55 000 €, en prévision d'une signature du bail à la fin de l'année 2016 et d'un déménagement prévu au début de l'année 2017. La justification par la direction de la solution du déménagement provisoire repose sur des soucis d'économie de fonctionnement et de charges internes.

Le tableau ci-dessous recense les sites d'implantation actuels, et prévus, ainsi que leur coût annuel pour l'agence :

**Tableau n° 19 : Sites d'implantation actuels et envisagés de l'AUE à Ajaccio**

|                                 | Localisation                 | Adresse                                      | Superficie         | Nombre d'agents | Statut  | Coût loyer annuel (en €) |
|---------------------------------|------------------------------|--|--------------------|-----------------|---|--------------------------|
| <b>Sites actuels</b>            | <i>Ajaccio</i>               | 5 rue Prosper Mérimée (clinique Ripert)      | 200 m <sup>2</sup> | 12              | Mise à disposition gratuite (convention CTC)      | 0                        |
|                                 | <i>Ajaccio</i>               | Immeuble Benedetti, 40 avenue Noël Franchini | 120 m <sup>2</sup> | 13              | Locaux loués par l'OEC (en attente refacturation) | 36 000                   |
|                                 | <i>Ajaccio</i>               | 5 cours Général Leclerc                      | 151 m <sup>2</sup> | 12              | Locataire   | 22 368                   |
|                                 | <b>TOTAL SITES AJACCIENS</b> |  |                    |                 |   |                          |
| <b>Site provisoire envisagé</b> | <i>Ajaccio</i>               | 4 avenue impératrice Eugénie (villa Spinosi) | 564 m <sup>2</sup> | 37              | Signature du bail suspendue                       | <b>77 000</b>            |
| <b>Site futur</b>               | <i>Ajaccio</i>               | 4 rue Maglioli                               | 793 m <sup>2</sup> | 37              | Mise à disposition gratuite (prévue fin 2019)     | 0                        |

Source : AUE

<sup>36</sup> La rue François Maglioli est située en centre-ville, à proximité de la préfecture de Corse.

Il apparaît que le montant annuel des loyers actuels dus par l'agence au titre de ces trois implantations ajacciennes représente la somme de 58 368 €. Le coût du loyer versé à la CTC pour l'occupation des locaux provisoires serait de 77 000 €, soit une hausse des charges de fonctionnement d'un peu plus de 18 000 € par an.

En revanche, la disposition à titre gratuit des locaux de la CTC rue Maglioli est la solution la plus économique pour l'agence qui verrait ainsi ses charges de fonctionnement allégées de 58 368 € par an.

La situation demeure bloquée. En octobre 2016, les délégués du personnel ont fait part de leur opposition à un déménagement dans des locaux provisoires, les salariés préférant attendre le transfert vers le site définitif. Or, les travaux de rénovation en vue de ce déménagement n'ont toujours pas été engagés par l'agence, les crédits d'investissement de 250 000 € inscrits au budget primitif de l'agence 2017 ayant ensuite été partiellement annulés par la tutelle, à hauteur de 110 000 €, lors de l'adoption de son budget supplémentaire, les études relatives à ces travaux ayant été abandonnées sans motif.

Il suit de là que sur les deux points de discussion – la refonte de la grille indiciaire et le déménagement - non résolus entre les délégués du personnel et la direction de l'agence, cette dernière demeure tributaire de l'accord de sa tutelle.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que le propriétaire de la villa Spinosi devant accueillir les locaux provisoires a retiré son offre.

### **2.2.2. Une rémunération inspirée du statut général des fonctionnaires**

La rémunération du personnel de l'AUE est prévue par le titre II des statuts du personnel. Les salaires bruts du personnel se composent :

- d'un traitement mensuel de base, égal au produit de l'indice majoré (IM) mensuel de traitement et de la valeur du point d'indice ; ce point d'indice, fixé par le conseil d'administration, évolue au même rythme que celui des fonctions publiques ;
- de l'indemnité de résidence représentant 3 % du salaire brut du salarié, résultant du statut général des fonctionnaires<sup>37</sup> ;
- d'une indemnité compensatoire pour frais de transport attribuée par décision du conseil d'administration le 21 mars 2012 ; cette indemnité est celle prévue par le décret n°89-251 du 20 avril 1989 au profit des agents civils et militaires de l'Etat affectés en Corse ;
- d'une prime, intitulée 13<sup>ème</sup> mois, acquise au *pro rata* du temps de travail, calculée sur la base de la rémunération du mois de décembre.

Fortement inspiré du droit de la fonction publique territoriale, ce dispositif comporte également un régime indemnitaire spécifique au secteur privé (13<sup>ème</sup> mois).

---

<sup>37</sup> Article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et article 9 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

### 2.2.2.1. Une rémunération indiciaire généreuse

Les statuts du personnel font référence à l'évolution du point d'indice des fonctions publiques pour le traitement mensuel de base des salariés de l'agence. Cette référence ne concerne que le rythme d'évolution du point d'indice et non sa valeur. En effet, alors que la valeur du point d'indice de la fonction publique est de 4,68 € depuis le 1<sup>er</sup> février 2017, celle applicable depuis 2012 au sein de l'AUE est supérieure puisqu'elle s'élève à 4,86 €.

En outre, les grilles indiciaires des salariés de l'AUE sont particulièrement avantageuses, comparativement à celle en vigueur au sein de la fonction publique territoriale. Ce point a été souligné dans le rapport d'expertise remis en février 2014 à l'agence.

L'exemple du premier grade de catégorie A au sein de l'AUE (A1) comparé à la grille indiciaire du premier grade d'attaché territorial illustre l'important décalage entre les deux rémunérations indiciaires.

**Tableau n° 20 : Rémunération indiciaire des salariés de l'AUE  
et des agents de la fonction publique territoriale (cadre d'emplois A)**

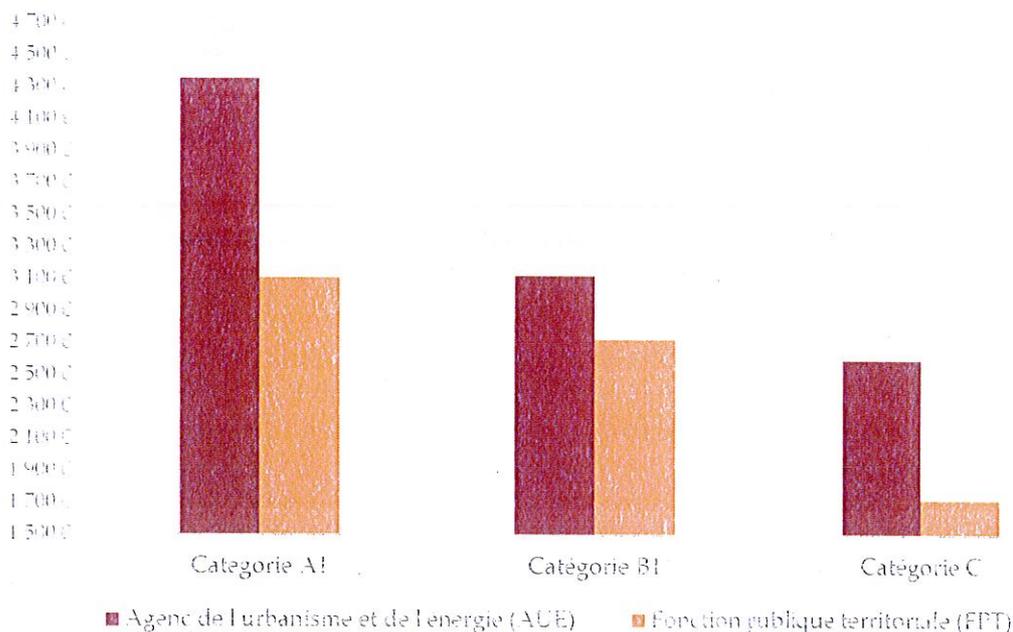
| Grade A1 (AUE) |     |                                      | Premier grade d'attaché territorial |     |                                      | Ecart<br>(en %) |
|----------------|-----|--------------------------------------|-------------------------------------|-----|--------------------------------------|-----------------|
| Echelon        | IM  | Rémunération<br>indiciaire<br>(en €) | Echelon                             | IM  | Rémunération<br>indiciaire<br>(en €) |                 |
| -              | -   | -                                    | 11                                  | 664 | 3 112                                |                 |
| 10             | 930 | 4 528                                | 10                                  | 635 | 2 976                                | 52,2            |
| 9              | 900 | 4 382                                | 9                                   | 590 | 2 765                                | 58,5            |
| 8              | 862 | 4 197                                | 8                                   | 560 | 2 624                                | 59,9            |
| 7              | 824 | 4 012                                | 7                                   | 532 | 2 493                                | 60,9            |
| 6              | 786 | 3 827                                | 6                                   | 505 | 2 366                                | 61,7            |
| 5              | 748 | 3 642                                | 5                                   | 468 | 2 193                                | 66,1            |
| 4              | 711 | 3 462                                | 4                                   | 440 | 2 062                                | 67,9            |
| 3              | 676 | 3 292                                | 3                                   | 418 | 1 959                                | 68,0            |
| 2              | 636 | 3 097                                | 2                                   | 400 | 1 874                                | 65,2            |
| 1              | 602 | 2 931                                | 1                                   | 383 | 1 795                                | 63,3            |

*Source : Chambre régionale des comptes*

Ainsi, la différence de traitement indiciaire entre le grade A1 et le premier échelon du grade d'attaché territorial est comprise entre 52 et 68 % en faveur des salariés de l'AUE.

Cette différence dans la rémunération indiciaire se retrouve à tous les grades au sein de l'AUE. Ci-dessous, le graphique représente le décrochage entre la rémunération brute indiciaire des échelons terminaux, à grade égal, au sein de l'AUE et au sein de la fonction publique territoriale.

**Graphique n° 3 : Rémunération indiciaire des salariés de l'AUE  
et des agents de la fonction publique territoriale (par catégorie)**



Source : Chambre régionale des comptes

Par ailleurs, les grilles salariales de l'agence prévoient, à l'instar de celles de la fonction publique territoriale, une progression à l'ancienneté tous les deux ans.

#### 2.2.2.2. Un régime indemnitaire contenu

L'attribution d'un 13<sup>ème</sup> mois a été adoptée par le conseil d'administration, le 21 mars 2012<sup>38</sup>. Cette prime a été versée pour la première fois en décembre 2012. Elle représente 60 % du régime indemnitaire des salariés de l'agence pour l'année 2016. Son montant est fixe et indexé sur la rémunération indiciaire du mois de décembre. Elle ne prend pas en compte la manière de servir du salarié, sa modulation concernant uniquement le temps de travail réalisé par le salarié. Ni la délibération du conseil d'administration du 21 mars 2012 adoptant cette prime ni les débats en conseil d'administration ne justifient ce versement.

<sup>38</sup> L'article 24 des statuts du personnel prévoit que les conditions de rémunération des personnels sont arrêtées par le conseil d'administration.

**Tableau n° 21 : Montant des primes et indemnités versées aux salariés de l'agence en 2016 (en €)**

| Indemnité de résidence | Indemnité compensatoire pour frais de transport | 13 <sup>ème</sup> mois | Total   | 13 <sup>ème</sup> mois/total (en %) |
|------------------------|---|------------------------|---------|-------------------------------------|
| 55 917                 | 45 792  | 151 758                | 253 467 | 60                                  |

Source : Fiches de salaires 2016

Outre le 13<sup>ème</sup> mois et les indemnités précitées relevant en principe du régime de la fonction publique, les salariés de l'AUE ont également bénéficié du versement d'une indemnité exceptionnelle décidée par le conseil d'administration le 11 février 2013. Le directeur de l'agence a justifié l'octroi de cette prime par les efforts très importants produits par le personnel et par la volonté de compenser le retard pris dans la mise en place des tickets restaurant au profit des salariés<sup>39</sup>. Versée au mois d'avril 2013, elle a représenté de 150 € à 1 300 € par personne, pour un montant total de 8 550 €. Les raisons d'une telle modulation entre les salariés ne sont en revanche pas précisées.

Ainsi que le révèle le tableau n° 22 ci-dessous, le coût du régime indemnitaire des salariés de l'AUE est à relativiser, en ce qu'il représente 13 % de la rémunération indiciaire en 2016.

#### 2.2.2.3. L'augmentation des charges de personnel

- Une augmentation en valeur absolue expliquée par les trois vagues de recrutement

Durant la période sous contrôle, les charges de personnel de l'agence ont fortement augmenté sous l'effet de la montée en puissance des effectifs de l'agence, passés de huit salariés en 2012 à 43 en 2017. Le rythme d'augmentation des charges de personnel correspond aux trois vagues de recrutement de l'agence évoquées dans la partie 3.1 du présent rapport (cf. tableau n° 15).

---

<sup>39</sup> Le conseil d'administration, par délibération du 19 septembre 2012, a adopté l'octroi de titres restaurant aux salariés de l'agence à raison d'un ticket par journée de présence effective. Cette décision s'explique par la volonté de la direction de permettre aux nouveaux salariés de l'agence de conserver cet avantage qu'ils détenaient en tant qu'agents de la CTC. Cet avantage a été effectivement mis en place à partir du mois de mars 2013, après la désignation d'un régisseur principal et de son suppléant. L'agence prend aujourd'hui en charge 60 % du coût du ticket unitaire, ce qui représente un montant de 42 166 € pour la totalité de l'année 2016.

**Tableau n° 22 : Evolution des charges de personnel entre 2012 et 2017**

| (en €)                              | 2012    | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      |
|-------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| charges de personnel (chapitre 012) | 382 166 | 1 391 021 | 2 624 839 | 2 975 407 | 3 378 031 | 3 428 299 |
| dont rémunération indiciaire brute  | 256 234 | 804 588   | 1 518 678 | 1 749 831 | 1 941 922 | 2 007 398 |
| dont rémunérations accessoires      | 30 204  | 156 450   | 206 034   | 235 052   | 255 141   | 264 877   |

Source : Comptes de gestion 2012 à 2016 et compte de gestion provisoire pour 2017

L'augmentation des charges de personnel est essentiellement portée par l'évolution de la rémunération indiciaire brute qui augmente de 683 % durant la période sous contrôle, pour atteindre 2 M€ en 2017.

L'augmentation des charges de personnel doit néanmoins être corrélée à l'évolution des effectifs.

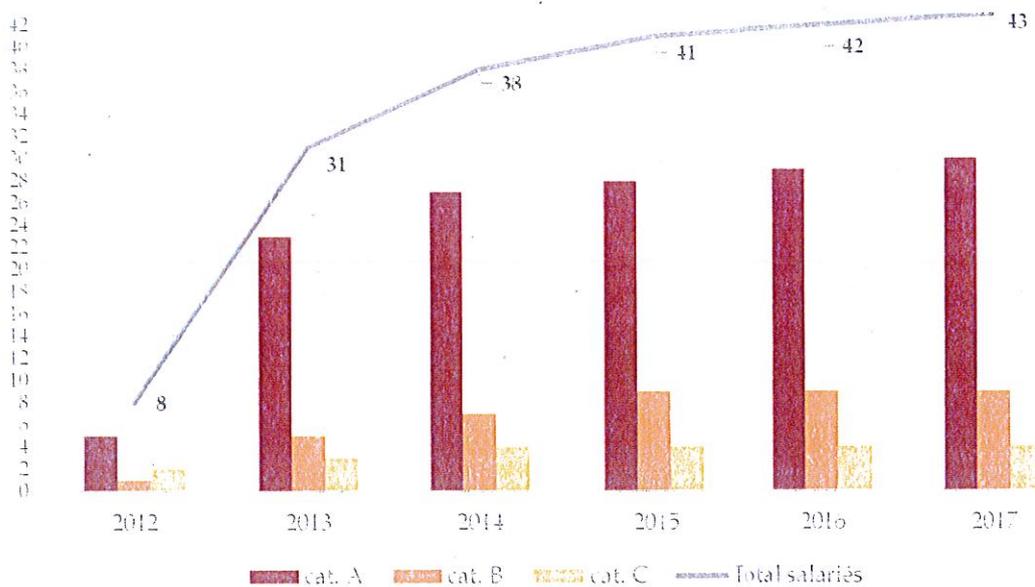
**Tableau n° 23 : Evolution annuelle comparée des charges de personnel et des effectifs 2012-2017**

|   | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Evolution des charges de personnel (en %) | + 264     | + 88,7    | + 13,4    | + 13,5    | + 1,5     |
| Evolution des effectifs (en %)            | + 275     | + 26,7    | + 7,9     | + 2,4     | -         |
| Evolution des effectifs (en nombre)       | + 22      | + 8       | + 3       | + 2       | -         |

Source : Comptes de gestion et chiffres communiqués par l'AUE. Données provisoires pour 2017

Le tableau ci-dessus révèle une croissance plus élevée des charges de personnel par rapport aux effectifs. Elle s'explique par une augmentation de la part des salariés de catégorie A dans la structure du personnel, entre 2012 et 2017. La stabilisation des effectifs observée depuis 2016 se traduit par une convergence de l'évolution des charges de personnel et des effectifs.

Graphique n° 4 : Evolution des effectifs, par catégorie, au 31 décembre de chaque année



Source : Chambre régionale des comptes

### 2.2.3. Un dispositif de recrutement et de promotion hybride

#### 2.2.3.1. Des règles statutaires de recrutement empruntant à la fois au secteur public et au secteur privé

Les statuts du personnel précisent au titre III (article 12) qu'en cas de vacance ou de création de poste, la priorité sera accordée, à qualification égale, à une mobilité interne au profit des salariés de l'agence.

La procédure de recrutement s'opère par voie de mutation interne à l'agence. A défaut de candidat retenu ou enregistré, elle fait l'objet d'un avis d'appel à candidatures ouvert aux personnels de la CTC et de ses offices et agences. Puis, dans un troisième temps, en cas d'appel infructueux, l'offre d'emploi s'ouvre à des candidatures externes.

Cette procédure se rapproche de celle en usage dans la fonction publique territoriale qui se décline également en trois étapes : recrutement par voie de mutation interne, puis par celle de détachement d'une autre administration et, à défaut, par la voie contractuelle<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Cf. Guide pratique des procédures de recrutement dans la fonction publique territoriale, in <https://www.emploi-collectivites.fr/recrutements-fonctionnaires-blog-territorial>.

**2.2.3.2.** Le cas particulier des agents de la fonction publique territoriale en détachement

L'article 2 des statuts de l'AUE prévoit que certains emplois peuvent être confiés à des fonctionnaires détachés de leur administration d'origine. Les textes ne précisent pas quels types d'emplois sont visés ici, laissant ainsi une grande liberté à l'agence dans la définition du choix de ce mode de recrutement.

L'agence a accueilli six agents de catégorie A et B en détachement sur la période 2012-2017.

**Tableau n° 24 : Récapitulatif des personnels en détachement au sein de l'AUE**

| Origine  | Grade/IM origine   | Affectation                           | Début                        | Durée  | Classement                          | Gain mensuel brut <sup>41</sup> (en €) |
|--|--|---------------------------------------|------------------------------|--------|-------------------------------------|--|
| Ville d'Ajaccio  | Adjoint administratif<br>2 <sup>ème</sup> classe<br>IM 314 | Assistante de direction               | 1 <sup>er</sup> juillet 2014 | 5 ans  | Assistante (B1 - IM 667)            | 1 794                                  |
| Ville d'Ajaccio  | Adjoint administratif<br>2 <sup>ème</sup> classe<br>IM 323 | Assistante gestion et moyens généraux | 1 <sup>er</sup> mai 2014     | 5 ans  | Assistante (B1 - IM 547)            | 1 169                                  |
| Ville d'Ajaccio  | Ingénieur territorial<br>IM 536                            | Chargé d'affaire énergie              | 1 <sup>er</sup> sept. 2014   | 3 ans  | Chargé d'études (A1 - IM 862)       | 1 716                                  |
| CTC  | Attaché principal IM 783                                   | Chargé de mission                     | 1 <sup>er</sup> oct. 2013    | 5 ans  | Cadre de direction (A3 - IM 1130)   | 1 878                                  |
| Service départemental d'incendie et de secours de la Réunion | Attachée territoriale<br>IM 496                            | Responsable des ressources humaines   | 1 <sup>er</sup> oct. 2013    | 8 mois | Cadre de coordination (A2 - IM 914) | 2 155                                  |
| CTC  | Attachée principal<br>IM 673                               | Secrétaire générale                   | 1 <sup>er</sup> oct. 2013    | 8 mois | Cadre de direction (A3 - IM 1094)   | 2 212                                  |

Sources : Arrêtés de détachement des agents de l'AUE

Chaque agent détaché au sein de l'agence a bénéficié d'une hausse remarquable de son IM, à hauteur de 348 points en moyenne. À ce bond indiciaire s'ajoute la valeur du point d'indice en vigueur à l'agence qui est supérieure à celle applicable aux fonctions publiques, ainsi que cela a été dit précédemment. Le détachement à l'AUE se traduit ainsi en moyenne par une hausse du salaire mensuel brut de 1 820 € par salarié. Pour deux agents, ce détachement s'est, en outre, traduit par une promotion de la catégorie C en B.

<sup>41</sup> Ce résultat est obtenu par la différence constatée entre la rémunération indiciaire d'origine des agents (IM x point d'indice) et celle obtenue lors de leur classement au sein de l'AUE.

Cette pratique est généreuse au regard des règles applicables aux fonctionnaires territoriaux en détachement dans les collectivités territoriales et les établissements publics<sup>42</sup>, dans la mesure où le reclassement d'un agent dans l'établissement d'accueil intervient à un niveau d'indice égal ou immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait dans son administration d'origine. En appliquant le régime réglementaire, l'agence aurait économisé 1 021 points d'indice par mois, soit 59 652 € par an<sup>43</sup>.

Par ailleurs, la chambre relève plusieurs incohérences dans le recrutement, par voie de détachement, de deux fonctionnaires territoriaux. Ceux-ci ont été recrutés par voie d'arrêtés du président et du directeur de l'agence précisant leurs conditions de reclassement dans la grille indiciaire du personnel, alors qu'ils ont également conclu des CDI avec les mêmes employeurs. Or, l'arrêté de détachement suffit, y compris s'agissant des fonctionnaires détachés dans un EPIC<sup>44</sup>. La signature d'un CDI est d'autant plus superfétatoire qu'elle comporte des contradictions avec l'arrêté de détachement, créant une situation d'insécurité juridique.

D'abord, la conclusion de CDI avec des fonctionnaires détachés est défavorable à l'agence, en ce que le détachement est normalement prévu pour une durée limitée à cinq ans<sup>45</sup>, à la différence du CDI. Son bénéficiaire peut donc se prévaloir de ce contrat à l'issue de son détachement.

Ensuite, les dates de commencement des CDI et des arrêtés de détachement ne correspondent pas entre elles. Dans le cas d'un salarié, le contrat a été conclu le 24 avril 2012 alors que l'arrêté de détachement a pris effet à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2013. Il en va de même pour le second salarié dont le contrat a été signé le 1<sup>er</sup> mars 2013 alors que son détachement a officiellement débuté le 1<sup>er</sup> octobre 2013. Les fiches de salaire de l'agence confirment leur entrée effective au sein de l'agence à la date de signature de leurs CDI respectifs.

En outre, les rémunérations divergent entre les arrêtés de désignation et les contrats.

**Tableau n° 25 : Reclassement des agents détachés à l'AUE  
selon les arrêtés et les CDI**

| Classement inscrit dans l'arrêté de détachement du 01/10/2013 | Classement inscrit dans le CDI | Classement effectif (fiche de paie) |
|---|--------------------------------|-------------------------------------|
| A3- IM 1094 (échelon 4)                                       | A3 – échelon 3 - IM 1150       | A3 – échelon 3 - IM 1150            |
| A3 – IM 1130 (échelon 5)                                      | A3 – échelon 4 – IM 1188       | A3 – échelon 4 – IM 1188            |

*Source : Fiches de paie, CDI et arrêtés des agents détachés au sein de l'AUE*

<sup>42</sup> Conformément à l'article 11-1 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration.

<sup>43</sup> Le poids d'indice en vigueur au sein de l'agence est de 4,8692 €. Le montant de l'économie potentielle a été obtenu en prenant la différence entre les IM affectés aux agents détachés et ceux que l'agence aurait affecté, au regard du grade de l'emploi occupé, si elle avait appliqué les pratiques de la fonction publique.

<sup>44</sup> Conformément à l'article 2 du décret précité du 13 janvier 1986.

<sup>45</sup> En application de l'article 9 du décret précité du 13 janvier 1986.

Enfin, les IM figurant dans les arrêtés de détachement sont les seuls à correspondre avec la grille indiciaire de l'agence. Or, ces indices sont inférieurs à ceux figurant dans les contrats de travail qui sont repris dans les fiches de paie des intéressés<sup>46</sup>. Cette anomalie a néanmoins été supprimée à partir de l'exercice 2014, avec l'alignement des indices figurant dans les fiches de paie sur ceux mentionnés dans les arrêtés de détachement. Elle a néanmoins entraîné un préjudice financier de 8 000 € pour l'agence sur la période 2012-2013.

### 2.2.3.3. Des recrutements directs relevant du droit du travail

L'article 15 des statuts du personnel relatif aux recrutements à durée déterminée prévoit que ces recrutements visent à exécuter des tâches de durée limitée et occasionnelle, sur une période ne pouvant excéder 18 mois. Ces dispositions s'inspirent de celles des articles L. 1242-1 et suivants du code du travail.

Depuis 2012, l'agence a procédé au recrutement de 12 salariés en CDI provenant du secteur privé parmi lesquels cinq cadres, dont le directeur délégué à l'aménagement et à l'urbanisme. Ces recrutements ont été réalisés après épuisement des procédures d'appel à candidature interne, conformément aux statuts du personnel.

Parmi ces 12 salariés, neuf ont été recrutés dans un premier temps sous le régime du CDD.

---

<sup>46</sup> La grille indiciaire des cadres de direction A3 de l'agence comprend neuf échelons dont aucun correspond à un IM de 1150 ou 1188 points. En effet, l'échelon 3 compte pour 1154 points d'IM, l'échelon 4 pour 1194 points et l'échelon 5 pour 1130 points.

**Tableau n° 26 : Trajectoire professionnelle des salariés recrutés  
en CDD entre 2012 et 2015**

| Origine                     | Début CDD  | Durée   | Fonctions                                | Début CDI  | Fonctions                                | Grade |
|-----------------------------|------------|---------|--|------------|--|-------|
| étudiant                    | 14/01/2013 | 3 mois  | secrétaire                               | -          | -  | -     |
| étudiant                    | 01/03/2013 | 6 mois  | Chargée d'études                         | 01/04/2014 | Chargée d'opération                      | A1    |
| apprentis                   | 22/04/2013 | 6 mois  | Secrétaire                               | 01/06/2014 | Chargé d'observation                     | A1    |
| entreprise                  | 04/08/2013 | 6 mois  | Secrétaire                               | 01/01/2014 | Assistante                               | B     |
| bureau d'études             | 08/09/2013 | 6 mois  | Chargée d'études                         | 01/01/2014 | Chargée d'études (juriste)               | A1    |
| entreprise                  | 01/04/2014 | 3 mois  | Agent administratif                      | 01/07/2014 | Agent administratif                      | C     |
| étudiante                   | 15/07/2014 | 18 mois | Chargée de mission transport et mobilité | 11/01/2016 | Chargée de mission transport et mobilité | A1    |
| établissement public d'Etat | 17/09/2014 | 9 mois  | Chargé d'études                          | 01/07/2015 | Chargé d'études observation              | A1    |
| entreprise                  | 05/01/2015 | 3 mois  | Gestionnaire département intervention    | 06/04/2015 | Gestionnaire département intervention    | B1    |
| entreprise                  | 01/03/2015 | 6 mois  | Conducteur de travaux                    | 01/09/2015 | Conducteur de travaux                    | B2    |

Source : Contrats de travail des salariés de l'AUE

Sur les 10 salariés recrutés en CDD à partir de 2013, neuf ont bénéficié d'un CDI à l'issue de leur contrat. Il s'agit d'une procédure de recrutement en deux temps mise en place par la direction de l'AUE qui, lors de chaque autorisation d'ouverture de poste par la tutelle, a procédé par un premier recrutement sous forme de CDD, avant de s'engager dans un recrutement à durée illimitée pour l'exercice de fonctions identiques. Ainsi, la période effectuée par le salarié en CDD a fait office de période d'essai informelle avant que l'AUE confirme son choix définitif par la conclusion d'un CDI.

Cette stratégie de recrutement n'est pas conforme aux statuts du personnel et au droit du travail. Elle révèle un contournement de ces règles en procédant au recrutement de salariés en CDD pour l'exercice de missions qui relèvent de l'activité normale et permanente de l'établissement.

#### 2.2.3.4. Des modalités d'évaluation et de promotion bien encadrées

- Un système de promotion hybride entre droit public et droit privé

L'article 19 des statuts du personnel de l'agence instaure une procédure d'évaluation du personnel à travers la tenue d'un entretien individuel annuel du salarié avec son supérieur hiérarchique direct. A l'issue de cet exercice, chaque responsable fait des propositions d'avancement à la direction qui effectue, dans un second temps, l'arbitrage final.

Aux termes de l'article 20 desdits statuts, « les salariés de l'Agence sont assurés d'un déroulement de carrière normal et correspondant à leur investissement personnel ». Ce déroulement de carrière peut s'effectuer à l'ancienneté, par voie d'avancement et par progression :

- à l'ancienneté, la durée de chaque échelon étant de deux ans ;
- par voie d'avancement d'échelon, tenant compte du mérite du salarié ;
- par progression, qui correspond à l'avancement de grade ; celui-ci intervient à la suite d'un changement de fonctions.

Ainsi, le système d'évolution de carrière au sein de l'AUE emprunte à la fois au statut général des fonctionnaires, en permettant un avancement à l'ancienneté et au choix, et aux règles du droit du travail, à travers la possibilité d'obtenir un avancement de grade résultant d'un changement de poste.

En revanche, la chambre relève l'absence de dispositions relatives à la promotion de catégorie, dans les statuts du personnel.

- Des avancements encadrés et rationalisés

Les décisions d'avancement au choix prises par la direction de l'agence démontrent l'existence d'un processus sélectif et maîtrisé financièrement.

Le processus est sélectif en ce que, si l'ensemble des salariés proposés (11) a bénéficié d'un avancement en 2014, 11 salariés sur 15 proposés ont été retenus en 2015 et neuf sur 18 en 2016.

**Tableau n° 27 : Coûts comparés des avancements rapportés  
à la masse salariale 2015/2017 (en €)**

| Année | Masse salariale N-1<br>(A) | Coût ancienneté (B) | Coût mérite (C) | Coût total<br>(B+C) | Poids relatif<br>(B+C)/A<br>(en %) |
|-------|----------------------------|---------------------|-----------------|---------------------|------------------------------------|
| 2015  | 2 624 839                  | 20 297              | 37 847          | 58 144              | 2,2                                |
| 2016  | 2 975 407                  | 49 110              | 37 828          | 86 938              | 2,9                                |
| 2017  | 3 378 031                  | 17 959              | 26 405          | 44 364              | 1,3                                |

*Source : Chambre régionale des comptes à partir du compte-rendu de la commission de suivi des carrières du 19 juin 2017*

Le tableau ci-dessus démontre que, lors des trois derniers exercices, le coût de l'avancement au choix est maîtrisé au regard de la masse salariale, à l'instar de celui de l'avancement à l'ancienneté.

- Un dispositif d'évaluation performant

L'examen des comptes-rendus d'entretiens individuels d'évaluation révèle un suivi régulier, rigoureux et complet des salariés de l'agence. L'entretien d'évaluation est formalisé à travers une fiche comprenant les informations clés sur la situation du salarié (date d'entrée dans l'agence, grade/échelon/indice, fonctions occupées, date des dernières progressions, date du précédent entretien...), puis les éléments d'évaluation suivants :

- bilan de l'année écoulée à partir des objectifs prescrits au salarié ;
- objectifs de l'année en cours ;
- bilan et besoins en formation ;
- souhaits d'évolution de carrière ;
- évolution de la rémunération.

En outre, en 2016, la direction de l'agence a mis en place un bilan intermédiaire réalisé six mois après la tenue de l'entretien d'évaluation, permettant, en tant que de besoin, d'ajuster les objectifs prescrits au salarié.

#### **2.2.4. Le temps de travail**

##### **2.2.4.1. Un régime du temps de travail révisé fin 2017 afin de sécuriser le dispositif**

- Le régime applicable avant la réforme

Le temps de travail des salariés de l'AUE a été régi jusqu'au 31 décembre 2017 par un protocole d'accord relatif à l'ARTT conclu le 23 mai 2012 par la présidente de l'agence, la direction et la représentante des salariés. Cet accord n'a pas été entériné par une délibération du conseil d'administration de l'agence, ainsi que l'article 12 des statuts de l'établissement le prévoit.

Cet accord prévoyait un temps de travail hebdomadaire de référence de 39 heures pour les salariés de l'agence, assorti de 17 jours d'ARTT.

La chambre constate que le temps de travail effectif au sein de l'agence présentait un surcoût de 44 000 € en 2016, du fait d'un nombre effectif de jours travaillés (223) inférieur à la durée légale du travail (226)<sup>47</sup>. Cet écart s'explique, d'une part, par l'octroi de 26 jours de congés annuels, contre 25 normalement prévus par le code du travail et, d'autre part, par la reconnaissance de quatre jours de fêtes mobiles accordés par le président du conseil exécutif de Corse à l'ensemble des agents de la CTC et des salariés de ses offices et agences.

Toutefois, ce surcoût était en partie neutralisé par la circonstance que les quatre jours de fêtes mobiles étaient retirés du quota des jours d'ARTT accordés aux salariés de l'agence.

---

<sup>47</sup> Cf. tableau n° 13 en annexe.

En outre, l'article 11 du règlement intérieur dispose que le président de l'agence peut accorder des jours exceptionnels de congé par voie d'arrêté. Depuis la création de l'AUE, un total de cinq journées de congés exceptionnels a été octroyé aux salariés en 2012 et 2014<sup>48</sup>. Cette pratique n'a pas prospéré au-delà de l'année 2015.

- Une révision du protocole en 2017 non conforme au droit du travail et source de confusion

Un nouveau protocole d'accord relatif à la mise en place du régime d'ARTT a été conclu le 24 octobre 2017, puis entériné par une délibération du conseil d'administration de l'agence du 23 novembre 2017. Il doit s'appliquer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

La révision de cet accord vise à sécuriser et mettre en cohérence les différents documents régissant la gestion des ressources humaines dans l'agence, à savoir le compte épargne temps, adopté par le conseil d'administration le 3 août 2015, les statuts du personnel et le règlement intérieur révisés le 24 avril 2017.

✓ *Les jours exceptionnels de congés :*

Le protocole modifie en profondeur le système d'octroi des jours exceptionnels de congés au sein de l'agence. Désormais, les seuls jours exceptionnels pouvant être accordés sont ceux que le président de l'agence fixe, en concertation avec la direction et les représentants du personnel, dans la limite de quatre jours par an. La référence aux quatre jours de fêtes mobiles accordés par le président de l'exécutif est donc supprimée.

✓ *Le calcul des jours d'ARTT*

La seconde modification concerne le régime des jours ARTT. Le protocole impose une durée hebdomadaire de travail de 39 heures pour les cadres de catégorie A3 et A2, assortie de 21 jours d'ARTT.

Pour les autres salariés (A1, B et C), l'accord prévoit un choix entre deux options :

- une durée de travail hebdomadaire de 39 heures assortie de 21 jours d'ARTT, composés de 17 jours d'ARTT et de quatre jours de congés exceptionnels ;
- une durée de travail hebdomadaire de 36 heures assortie de quatre jours d'ARTT, composés uniquement des quatre jours de congés exceptionnels ;

La mention expresse d'une durée de travail hebdomadaire de 36 heures vise à inscrire dans le protocole un régime dont certains salariés de l'agence bénéficiaient déjà au titre de leur contrat de travail.

---

<sup>48</sup> Deux notes du 4 mai 2012 et du 4 décembre 2012 ont octroyé les journées du 7 mai, des 24 et 31 décembre au titre de congés exceptionnels. Deux notes de 2014 (13 mars et 15 décembre) ont octroyé respectivement les journées du 18 mars ou du 19 mars au titre des journées des villes de Bastia et Ajaccio), et la journée du 2 janvier 2015.

Ces nouvelles stipulations posent néanmoins des difficultés dans la mesure où elles comportent une confusion entre les notions de réduction du temps de travail et de jours de congés. En effet, l'inclusion des jours exceptionnels de congés dans le décompte des jours d'ARTT n'est pas conforme à l'obligation de distinguer les jours de congés annuels des jours d'ARTT résultant du dépassement de la durée légale 35 heures hebdomadaires.

En outre, les salariés bénéficiant d'un régime de temps de travail hebdomadaire de 36 heures sont susceptibles de voir le nombre de jours ARTT réduit du fait de leur qualification de congés exceptionnels. Il suit de là que le protocole introduit une rupture d'égalité potentielle entre salariés. Seuls les cadres relevant des catégories A2 et A3 disposent d'un nombre de jours ARTT garanti (21), tandis que les autres catégories et grades de salariés sont soumises à l'aléa de l'octroi de jours exceptionnels de congés.

✓ *Les périodes de congés et les plages horaires*

Enfin, le protocole fixe désormais les deux périodes de congés du 15 juin au 15 septembre pour l'été (au lieu du 1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre) et du 16 septembre au 14 juin pour l'hiver (au lieu du 1<sup>er</sup> octobre au 30 juin).

Le rythme journalier de travail au sein de l'agence a été également aménagé avec l'instauration des plages horaires de travail fixes et d'autres qualifiées de souples, dans le respect du temps de travail hebdomadaire.

Toutefois, cet aménagement n'est assorti d'aucune mesure de contrôle automatisé des horaires. Evoquée dans le cadre des discussions avec les représentants du personnel en octobre 2016, cette question a été renvoyée par la direction de l'agence à la réalisation d'une étude des implications technique et humaine de la mise en place d'une badgeuse. La tenue d'un référendum a été évoquée sur ce point.

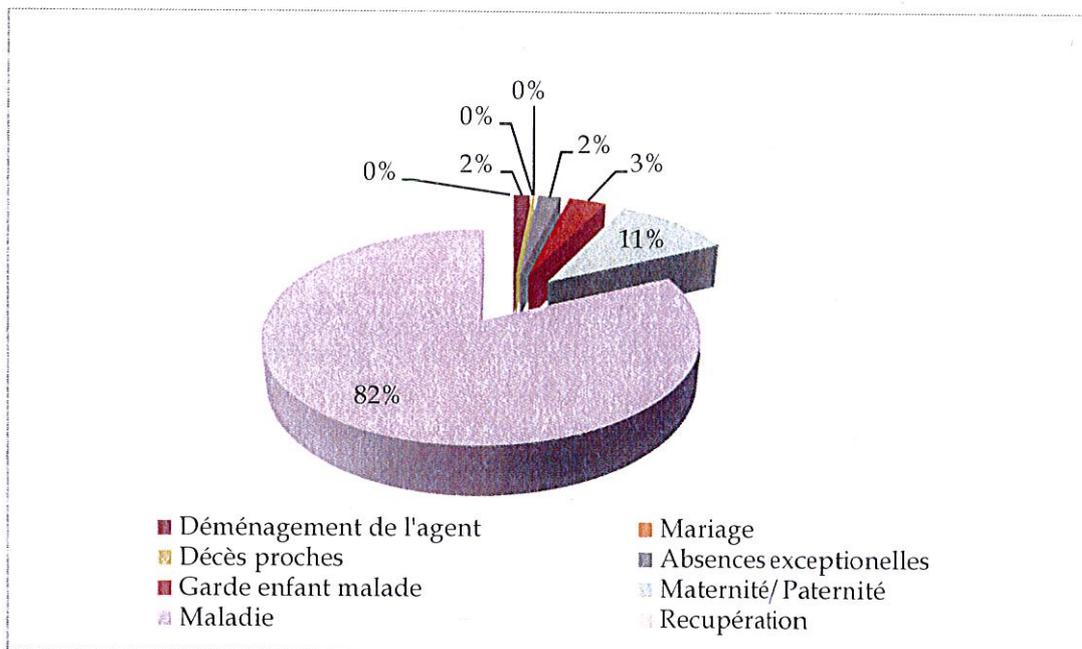
**2.2.4.2.** Un phénomène d'absentéisme inflationniste qui a entraîné un renforcement des contrôles

La direction de l'AUE a mis en place, à compter de 2013, un suivi régulier de l'absentéisme au sein de l'agence. Ce suivi fait l'objet d'une présentation en conseil d'administration et d'une insertion dans le rapport annuel d'activité.

La notion d'absentéisme est prise au sens large par l'agence puisqu'elle englobe, aux côtés des absences pour maladie et exceptionnelles, les congés maternité et les jours de déménagement.

S'agissant des autorisations exceptionnelles d'absence, l'expertise réalisée en février 2014 par un cabinet d'avocat sur la gestion des ressources humaines (cf. supra, point 2.2.1.2) a mis en exergue les avantages dont bénéficient les salariés de l'agence en matière d'absences. A ce titre, l'agence concède à ses salariés un congé exceptionnel de deux jours pour réaliser un bilan de santé et de trois jours en cas de déménagement, alors que le droit du travail ne prévoit aucun jour pour ces deux cas de figure. En outre, l'agence octroie trois jours d'autorisation d'absence pour un enfant malade et cinq jours en cas de décès du conjoint, d'un enfant ou des parents du salarié (contre respectivement un et deux jours dans le code du travail).

**Graphique n° 5 : Répartition des absences par typologie en 2016**



Source : AUE

L'absentéisme pour cause de maladie en 2016 représente 82 % des motifs d'absences recensés par l'agence. Suivent les congés de maternité et de paternité, à hauteur de 11 %.

**Tableau n° 28 : Absentéisme constaté au sein de l'AUE entre 2013 et 2016  
(en jours d'absence ouvrés)**

| Causes d'absentéisme                                     | 2013          | 2014          | 2015           | 2016           |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Déménagement de l'agent                                  | 1             | 8             | 9              | 18             |
| Mariage  | 0             | 0             | 5              | 0              |
| Décès de proches   | 0             | 1             | 0              | 2              |
| <b>Absences exceptionnelles</b>                          | <b>7,5</b>    | <b>10,5</b>   | <b>18</b>      | <b>25</b>      |
| Garde d'enfant malade                                    | 0             | 10,5          | 35             | 40,5           |
| Maternité/Paternité                                      | 0             | 113           | 286            | 126            |
| <b>Maladie</b>   | <b>297</b>    | <b>237,5</b>  | <b>501</b>     | <b>967,7</b>   |
| Récupération   | 0             | 2             | 2              | 1              |
| <b>Total</b>   | <b>305,5</b>  | <b>382,5</b>  | <b>856</b>     | <b>1 180,2</b> |
| Nombre d'ETP   | 31            | 38            | 41             | 43             |
| <b>Absentéisme pour cause de maladie<br/>(en ETP)</b>    | <b>1,3</b>    | <b>1,1</b>    | <b>2,2</b>     | <b>4,3</b>     |
| <b>Coût absentéisme pour cause de<br/>maladie (en €)</b> | <b>61 754</b> | <b>73 566</b> | <b>163 040</b> | <b>340 903</b> |

Source : Chambre régionale des comptes à partir des chiffres de l'AUE

Le tableau ci-dessus met en évidence la part importante des absences pour maladie tout au long de la période sous contrôle. Elles progressent de 226 % entre 2013 et 2016, alors que les effectifs augmentent de 38 % durant cette période. Cette progression se traduit par l'absence pour cause de maladie de 4,3 ETP en 2016, contre 1,3 en 2013. Le coût de cet absentéisme pour la structure est de 340 903 € en 2016.

Ce coût est néanmoins à relativiser au regard du taux global d'absentéisme observé à l'AUE, qui est 12,3 % en 2016, alors que dans son rapport sur les finances publiques locales 2016, la Cour des comptes fait état d'un taux compris entre 10 et 13 % dans les collectivités territoriales<sup>49</sup>.

Selon l'agence, l'augmentation constatée des absences pour causes de maladies en 2016 s'explique pour moitié par la survenance de grossesses pathologiques pour deux salariées de l'agence, suivies d'arrêts pour maladie ordinaire. Cela a conduit la direction de l'AUE à diligenter des contrôles, par une société médicale patronale, de ces arrêts pour maladie ordinaire.

<sup>49</sup> La Cour des comptes précise que le taux global d'absentéisme comprend les absences pour raisons de santé mais aussi celles résultant de l'exercice du droit syndical, des conflits sociaux, du droit à la formation ainsi que les absences exceptionnelles. Il se définit par le rapport entre le nombre de jours d'absences ouvrés et l'effectif en ETP multiplié par le nombre de jours ouvrés sur la période (Rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales d'octobre 2016).

ANNEXES

Tableau n° 1 : Assiduité des membres du conseil d'administration de l'agence

| Réunions du conseil d'administration | Nombre total de membres absents (/ 26) | Dont conseillers territoriaux (/11) | Dont élus locaux et représentants des chambres consulaires (/7) | Dont représentants des agences et offices (/6) |
|--------------------------------------|--|-------------------------------------|---|--|
| 21 mars 2012                         | 10                                     | 2                                   | 4   | 1  |
| 19 septembre 2012                    | 9                                      | 3                                   | 4   | 2  |
| 13 décembre 2012                     | 12                                     | 5                                   | 6   | 1  |
| 11 février 2013                      | 9                                      | 4                                   | 4   | 1  |
| 27 juin 2013                         | 5                                      | 3                                   | 2   | 0  |
| 23 décembre 2013                     | 10                                     | 4                                   | 4   | 2  |
| 11 juin 2014                         | 8                                      | 3                                   | 1   | 4  |
| 18 décembre 2014                     | 16                                     | 5                                   | 6   | 5  |
| 8 avril 2015                         | 7                                      | 7                                   | 0   | 0  |
| 3 août 2015                          | 24                                     | 11                                  | 6   | 6  |
| 26 octobre 2015                      | 23                                     | 11                                  | 6   | 6  |
| 29 février 2016                      | 13                                     | 2                                   | 5   | 6  |
| 11 avril 2016                        | 7                                      | 1                                   | 4   | 2  |
| 25 avril 2016                        | 9                                      | 0                                   | 7   | 2  |
| 18 octobre 2016                      | 8                                      | 0                                   | 5   | 3  |
| 21 novembre 2016                     | 11                                     | 3                                   | 4   | 4  |
| 6 mars 2017                          | 13                                     | 6                                   | 5   | 2  |
| 15 mars 2017                         | 12                                     | 3                                   | 5   | 4  |

Source : Procès-verbaux des conseils d'administration de l'AUE de 2012 à 2017

Tableau n° 2 : Synthèse des réunions du bureau du conseil d'administration 2012-2017

| Date réunion | Quorum | Ordre du jour   | PV  | Décisions  |
|--------------|--------|---|-----|--|
| 26/10/2015   | oui    | -   | non | Vote de 3,4 M€ d'aides   |
| 06/06/2016   | oui    | Fusion du bureau du conseil d'administration et de l'instance PRODEME<br>Examen des demandes d'aide | oui | Vote sur 26 dossiers d'aide  |
|              |        |   |     | Présentation plan de formation Ademe                                     |
| 25/07/2016   | oui    | -   | oui | Vote sur 15 dossiers d'aide  |
|              |        |   |     | Présentation appel à projet pluri-fonds                                  |
| 21/11/2016   | oui    | -   | oui | Vote sur sept dossiers d'aide Po-Feder                                   |
|              |        |   |     | Vote sur 25 dossiers d'aide contrat de plan Etat-région (CPER) 2015-2020 |
| 15/03/2017   | oui    | -   | oui | Vote 24 dossiers d'aides CPER 2015-2020                                  |
|              |        |   |     | Vote de quatre dossiers d'aide Feder                                     |
|              |        |   |     | Vote de huit dossiers d'aide crédits régionaux                           |

Source : Procès-verbaux du bureau

Tableau n° 3 : Modalités et calendrier de préparation du débat d'orientations politiques  
préalable à l'élaboration du PADDUC

| Dates                   | Etape méthodologique et contenu  |
|-------------------------|--|
| De mars à mi-avril 2012 | <b>Envoi de la grille d'interpellation aux directions de la CTC et aux agences/offices</b><br>Grille présentant les 10 questions à aborder dans le cadre d'un modèle de développement afin d'acter la participation des services et agences/offices de la CTC au débat d'orientation prévu par la loi            |
|                         | <b>Organisation de réunions de concertation</b><br>Retour des premières réponses aux grilles d'interpellation  |
|                         | <b>Organisation et animation de réunions de services/agences/offices de la CTC</b><br>Préciser le contours des notes de présentation des services/agences/offices servant de support aux présentations des conseillers exécutifs.  |
| De fin mars à fin avril | Lancement et exploitation de la consultation citoyenne<br>Mobilisation du conseil économique, social, et culturel de Corse pour la production d'un rapport relatif au modèle de développement de la Corse  |
| Mi-avril 2012           | Envoi d'un courrier à chaque groupe politique de l'assemblée afin d'obtenir la contribution écrite de chaque groupe au débat d'orientation.  |
| 3 mai 2012              | <b>Séminaire du conseil exécutif</b><br>Préparer la contribution du conseil exécutif au débat d'orientation sur le PADDUC.<br>Restitution des travaux issus des grilles d'interpellation.  |
| 21 mai 2012             | <b>Tenue de la commission plénière de l'Assemblée de Corse</b><br>Présenter et débattre de la contribution de l'exécutif, entendre chaque groupe politique sur sa vision et objectifs concernant le modèle de développement.   |
| 31 mai 2012             | <b>Le rapport du conseil exécutif</b><br>Validation du rapport du conseil exécutif servant de base au débat d'orientations politiques de l'Assemblée de Corse<br>Le rapport intègre deux volets : la question du modèle de développement, la proposition méthodologique de déroulement de la démarche du PADDUC. |
| 20 juin 2012            | <b>Commission plénière de l'Assemblée de Corse</b><br>Présentation du rapport du conseil exécutif et débat.  |
| 28 juin 2012            | <b>Session de l'Assemblée de Corse</b><br>Débat d'orientations politiques autour du PADDUC et de la méthodologie à mettre en œuvre pour son élaboration.   |

Source : Délibération n°12/055 AC de l'Assemblée de Corse validant le processus visant à préparer le débat d'orientation préalable à l'élaboration du PADDUC

**Tableau n° 4 : Tenue des comités de pilotage (COPIL)  
relatifs aux grands schémas du SAT**

| Dates  | Objet   | Personnes publiques associées   |
|--|---|---|
| 27/07/2014<br>29/07/2014                             | COPIL pour la définition des espaces stratégiques agricoles (ESA)   | Association des représentants d'associations agréées de défense de l'environnement, du « collectif pour la loi littoral en Corse », des associations de représentants de la profession agricole, les centres permanents d'initiative pour l'environnement.  |
| 27/05/2014<br>26/06/2014<br>04/09/2014               | COPIL de l'expertise des espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral (ERC)       | Association des représentants d'associations agréées de défense de l'environnement, du « collectif pour la loi littoral en Corse », du conservatoire des espaces naturels de Corse, les centres permanents d'initiative pour l'environnement ainsi que des personnes qualifiées (géologues, écologues...)   |
| 21/05/2014<br>31/07/2014                             | COPIL du schéma de mise en valeur de la mer   | Association de représentants d'associations agréées de défense de l'environnement, d'associations et de fédérations pour la promotion et la défense des activités sportives et de loisirs côtières, de syndicats d'aquaculteurs, du comité régional des pêches, des fédérations et syndicats des métiers de l'hôtellerie, des industries nautiques. |
| 10/02/2014<br>17/04/2014                             | COPIL schéma régional des infrastructures de transport  | Association des représentants des transporteurs.  |
| 22/05/2014<br>10/06/2014<br>17/09/2014               | COPIL de la trame verte et bleue  | Association des représentants d'associations agréées de défense de l'environnement et les associations de naturalistes.   |
| 17/03/2014<br>08/04/2014<br>25/04/2014<br>02/12/2014 | COPIL du schéma d'orientation pour le développement touristique<br>Tenu des Assises territoriales du tourisme le 13/02/2014 | Associations des socio-professionnels du tourisme présents dans les neuf pays touristiques de la Corse.   |

Source : Rapport d'activité 2014 de l'AUE

Tableau n° 5 : Formes de contractualisation possibles en matière d'aménagement

|                                  | Aménagement direct   | Concession d'aménagement   | Contrat de partenariat public-privé   |
|----------------------------------|--|--|---|
| Procédure                        | Code des marchés publics (mandat)  | Loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement                  | Contrat de partenariat Article L. 1414-1 du CGCT  |
| Publicité et mise en concurrence | Marché à procédure adaptée entre 90 000 € et 206 000 M€ hors taxes (HT)<br>Appel d'offres au-dessus de 206 000 M€ HT | Marché à procédure adaptée en dessous de 5,15M€ HT<br>Appel d'offres au-dessus | Oui + « dialogue compétitif » avec les candidats  |
| Rémunération de l'opérateur      | Paiement immédiat public   | En fonction des termes du contrat  | Paiement en majorité public (sous forme de remboursement) et participation aux gains de l'opération |
| Partage des risques              | La collectivité supporte tous les risques  | Le concessionnaire assume ou non le risque financier de l'opération            | Répartition contractuelle des risques   |
| Statut de l'opérateur            | Maîtrise d'ouvrage   | Maîtrise d'ouvrage   | Maîtrise d'ouvrage  |
| Durée requise                    | Court terme  | Tout terme   | Entre 10 et 35 ans  |
| Utilisation                      | Commune  | Commune  | Dérogatoire   |

Source : Fiche n°14 datée de novembre 2011 éditée par le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Tableau n° 6 : Synthèse des aides régionales à l'énergie

| Cibles des aides                   | Aides régionales (fonds propres CTC)   | (CPER)  | FEDER   |
|------------------------------------|--|---|---|
| Aides aux particuliers             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rénovation de bâtiment</li> <li>- Systèmes de production solaire thermique</li> <li>- Capteurs air solaires indépendants</li> <li>- Aide aux systèmes de production photovoltaïques</li> <li>- Systèmes de production EnR en site isolé</li> <li>- Vélos à assistance électrique</li> </ul> |   |   |
| Aides au secteur non concurrentiel | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Systèmes de production photovoltaïque en site isolé</li> <li>- Production d'énergie et efficacité énergétique</li> <li>- Vélo à assistance électrique et stations de recharge</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide à la décision</li> <li>- Rénovation énergétique des bâtiments</li> <li>- Bâtiments neufs exemplaires</li> <li>- Eclairage public</li> <li>- Energies renouvelables thermiques</li> <li>- Systèmes de production solaire thermique</li> <li>- Production de chaleur et de froid à partir de biomasse</li> <li>- Projets précurseurs</li> <li>- Sensibilisation, communication, formation</li> <li>- Actions de sensibilisation auprès des particuliers</li> <li>- Actions de sensibilisation centre de ressources</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide à la décision</li> <li>- Rénovation énergétique des bâtiments</li> <li>- Bâtiments neufs exemplaires</li> <li>- Eclairage public</li> <li>- Production d'énergie à partir de sources renouvelables</li> <li>- Installation de réseaux de chaleur et de froid efficaces</li> <li>- Projets précurseurs</li> <li>- Offre véhicule électrique</li> <li>- Sensibilisation communication, formation</li> </ul> |
| Aides au secteur concurrentiel     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capteurs air solaires indépendants</li> <li>- Production d'énergie à partir de sources renouvelables</li> <li>- Vélo à assistance électrique et stations de recharge</li> <li>- Systèmes de production EnR en site isolé</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les aides à la décision</li> <li>- Les aides à la décision mobilité</li> <li>- Rénovation énergétique des bâtiments</li> <li>- Bâtiments neufs exemplaires</li> <li>- Energies renouvelables thermiques</li> <li>- Systèmes de production solaire thermique</li> <li>- Production de chaleur et de froid à partir de biomasse</li> <li>- Projets précurseurs</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les aides à la décision</li> <li>- Production d'énergie à partir de sources renouvelables</li> <li>- Installation de réseaux de chaleur et de froid efficaces</li> <li>- Projets précurseurs</li> </ul>  |

Source : Règlement des aides de l'AUE, version 2016

**Tableau n° 7 : Consommation du budget de la CTC dédiées aux aides EnR-MDE**

| (en €) |                            | Fonctionnement            |                     | Investissement            |                     |
|--------|----------------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|
|        |                            | Autorisation de programme | Crédits de paiement | Autorisation de programme | Crédits de paiement |
| 2013   | Budget voté                | 1 050 000                 | 700 000             | 6 260 000                 | 4 400 000           |
|        | Affecté/payé               | 987 777                   | 906 438             | 4 820 896                 | 3 922 114           |
|        | Taux de réalisation (en %) | 94                        | 129                 | 77                        | 89                  |
| 2014   | Budget voté                | 800 000                   | 1 125 000           | 4 200 000                 | 5 578 000           |
|        | Affecté/payé               | 701 970                   | 556 446             | 3 617 799                 | 4 629 038           |
|        | Taux de réalisation (en %) | 88                        | 49                  | 86                        | 83                  |
| 2015   | Budget voté                | 400 000                   | 399 000             | 3 900 000                 | 6 420 000           |
|        | Affecté                    | 310 410                   | 613 797             | 3 499 910                 | 5 780 509           |
|        | Taux de réalisation (en %) | 78                        | 154                 | 90                        | 90                  |
| 2016   | Budget voté                | 345 000                   | 382 000             | 3 300 000                 | 4 240 000           |
|        | Affecté                    | 311 994                   | 366 815             | 2 999 813                 | 3 918 708           |
|        | Taux de réalisation (en %) | 90                        | 96                  | 91                        | 92                  |

*Source : Rapports d'activité de l'AUE pour les exercices 2012 à 2016*

**Tableau n° 8 : Demandes d'aides en matière d'énergie approuvées par le conseil exécutif de Corse (fonctionnement + investissement)**

|      | Nombre de réunions du conseil exécutif | Nombre de projets retenus | Montants des aides (€) | Montant moyen de l'aide (€) |
|------|--|---------------------------|------------------------|-----------------------------|
| 2012 | 15                                     | 560                       | 10 178 000             | 18 175                      |
| 2013 | 7                                      | 300                       | 5 808 673              | 19 362                      |
| 2014 | 7                                      | 318                       | 4 319 769              | 13 584                      |
| 2015 | 8                                      | 180                       | 3 810 320              | 21 168                      |
| 2016 | 12                                     | 189                       | 3 311 807              | 17 523                      |

*Source : Rapports d'activité de l'AUE pour les exercices 2012 à 2016*

**Tableau n° 9 : Synthèse du projet de service de l'agence pour 2017**

| N°<br>Projet<br>cadre | Fonctions                       | Intitulé projet cadre                           | Direction/département<br>pilote | ETP<br>2016 |
|-----------------------|---------------------------------|---|---------------------------------|-------------|
| I                     | Support                         | Fonctionnement                                  | Administration générale         | 5           |
| V                     |                                 | Communication                                   | Direction générale              | 2           |
| II                    | Energie                         | Intervention                                    | Administration générale         | 6           |
| III                   |                                 | Mise en œuvre du SRCAE                          | DdEn                            | 0,5         |
| VII                   |                                 | Développement d'outils méthodologiques          |                                 | 0,45        |
| VIII                  |                                 | Conduite de projets nationaux et internationaux |                                 | 0,2         |
| XII                   |                                 | Adaptation au changement climatique             |                                 | 0,05        |
| XIII                  |                                 | Plan bâtiment                                   |                                 | 2,8         |
| XIV                   |                                 | Plan énergies renouvelables                     |                                 | 2,8         |
| XV                    |                                 | Plan transport et mobilité durable              |                                 | 1           |
| XV                    |                                 | Qualité de l'air                                |                                 | 0,4         |
| XVII                  |                                 | Eclairage public                                |                                 | 0,5         |
| VI                    | Suivi du PADDUC<br>+<br>énergie | Observatoires (OREGES et OFLU)                  |                                 | Dden + DdUA |
| IV                    | Suivi du PADDUC                 | Animation des territoires                       | DdUA                            | 1,6         |
| XI                    |                                 | Analyse stratégique et prospective territoriale |                                 | 1,5         |
| IX                    | Conseil en<br>urbanisme         | Planification locale                            |                                 | 4,2         |
| X                     | Aménagement<br>opérationnel     | Aménagement du territoire et projet urbain      |                                 | 5,2         |
| <b>TOTAL DES ETP</b>  |                                 |   |                                 | <b>36,2</b> |

Source : *Projet de service 2017 de l'AUE*

**Tableau n° 10 : Synthèse du projet de service concernant les missions énergie de l'agence**

| Projet cadre                           | Objectifs 2016  | Bilan 2016   | Taux de réalisation du projet | Commentaires de la direction   |
|--|---|--|-------------------------------|--|
| Mise en œuvre du SRCAE                 | 10 objectifs inscrits, aucun décliné pour 2016  | <b>Sur 10 objectifs, quatre sont renseignés au titre du bilan 2016 dont :</b><br>Sept réunions d'information sur les SRCAE/PPE<br>Réalisation de plaquettes d'information et animation de comités de suivi (sans chiffres) | <i>n.r</i>                    |  |
| Animer l'OREGES                        | 15 objectifs inscrits, seulement quatre déclinés pour 2016 (dont trois nuls)<br>Signature de trois conventions relatives à des échanges de données  | <b>Sur 15 objectifs, huit actions non mises en œuvre ou reportées</b><br>Tenue de réunions informelles de l'OREGES<br>Actualisation partielle d'un outil logiciel sur des données sectorielles                             | <i>n.r</i>                    |  |
| Développement d'outils méthodologiques | 11 objectifs inscrits, aucun décliné pour la DdEn en 2016   | <b>Sur 11 objectifs, trois actions non réalisées, quatre non renseignées</b><br>Rédaction du règlement des aides à l'énergie.<br>Réalisation d'un outil numérique de modélisation pour OREGES                              | <i>n.r</i>                    |  |
| Adaptation au changement climatique    | quatre objectifs inscrits, quatre objectifs nuls pour 2016  | <b>« 0 » indiqué en face des quatre actions structurantes</b>  | <i>n.r</i>                    |  |
| Plan bâtiment                          | 36 objectifs inscrits, aucun décliné pour 2016  | 36 objectifs inscrits :<br>14 non réalisées<br>16 en cours<br>six réalisées  | <i>n.r</i>                    |  |
| Plan énergies renouvelables            | <b>39 objectifs dont 18 renseignés au titre de 2016</b> , dont :<br>24 réunions de pilotage du plan EnR<br>Filière thermique : 16 études et sept projets<br>Présentation de trois rapports à l'Assemblée de Corse | <b>39 objectifs dont 28 renseignés au titre du bilan 2016</b><br>Neuf réunions tenues, deux filières identifiées, 60 réunions avec porteurs de projets<br>Filière thermique : 11 études, 22 projets réalisés               | 61 % en moyenne               | Le solaire thermique a concentré les efforts en 2016 qui a porté ces efforts. L'éolien devra faire l'objet d'attention en 2017 |

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

|                                    |  |  |                   |   |
|------------------------------------|--|--|-------------------|---|
| Plan transport et mobilité durable | 27 objectifs dont 21 déclinés pour 2016, dont :<br>Objectifs en termes de journées de mobilisation et de personnes touchées.<br>Deux plans mobilité à lancer.<br>Deux chartes CO2 à réaliser<br>Objectifs en termes d'EPCI assisté | <b>23 objectifs renseignés au titre du bilan 2016 dont sept non réalisés.</b><br>Campagne de communication sur la sensibilisation sur l'impact des transports<br>Assistances aux EPCI dans leur démarche de planification de la mobilité<br>Lancement d'étude sur la mobilité<br>Réunions internes avec DdUA | 43 % en moyenne   | La situation pour 2016 est marquée par d'importants efforts de sensibilisation sur le question de la mobilité durable avec des succès assez aléatoires. |
| Qualité de l'air                   | Trois objectifs renseignés pour 2016 sur sept inscrits dont la réalisation d'une étude (sans objet)  | <b>Six objectifs renseignés dont deux non réalisés.</b><br>26 réunions avec l'association<br>Réalisation de la semaine de la mobilité  | (42 % en moyenne) | Le partenariat avec Qualit'air monte en puissance à travers notamment une étude sur la pollution des navires à quai                                     |
| Eclairage public                   | Deux objectifs mais aucun décliné pour 2016  | Deux objectifs renseignés :<br>Réalisation d'une AMO sur l'éclairage public<br>Lancement d'appel à projet et accompagnement des communes dans leur plan de rénovation de l'éclairage public  | 75 % en moyenne   |   |

Source : *Projet de service 2017 de l'AUE*

**Tableau n° 11 : Notes au personnel adressées par la direction de l'agence entre  
2012 et 2016**

| Date de diffusion de la note | Thématiques   |
|------------------------------|---|
| 10 mai 2012                  | Convocation d'une réunion du personnel pour validation système ARTT, titres restaurant et désignation délégué du personnel au conseil d'administration                            |
| 23 mai 2012                  | Diffusion du protocole d'accord sur les ARTT  |
| 14 mai 2012                  | Compte-rendu de la réunion du personnel : élection représentant du personnel au conseil d'administration, ARTT et chèques déjeuner.   |
| 13 novembre 2012             | Invitation aux salariés de transmettre à la direction les pièces constitutives des dossiers personnel   |
| 15 novembre 2012             | Rappel des règles en matière de réception du courrier   |
| 22 novembre 2012             | Invitation des salariés à une réunion d'échanges en présence de la présidente   |
| 4 décembre 2012              | Fixation de deux journées de congés exceptionnels les 24 et 31 décembre 2012  |
| 13 mars 2013                 | Note d'information sur la mise en place des titres restaurant   |
| 22 juillet 2013              | Note sur les frais de déplacements professionnels et les ordres de mission  |
| 12 mars 2014                 | Note sur les recrutements et changements d'affectation  |
| 13 mars 2014                 | Notes sur la fixation de deux journées de congés exceptionnelles : 18 mars (La Miséricorde) ou le 19 mars (La Saint Joseph), et l'organisation du circuit du courrier en interne. |
| 13 mai 2014                  | Note sur la mise à pied de la responsable des ressources humaines   |
| 22 mai 2014                  | Note sur la nomination de trois salariés  |
| 3 juin 2014                  | Note sur la création d'une commission de suivi des carrières et d'une commission de discipline  |
| 30 juin 2014                 | Note sur la nomination de 10 salariés sur des création de postes  |
| 11 juillet 2014              | Notes sur la fin de détachement anticipée de la responsable des ressources humaines et de Mme Savary  |
| 15 décembre 2014             | Fixation d'une journée exceptionnelle de congés le 2 janvier 2015   |
| 29 juin 2015                 | Nomination d'un chargé d'études observation et suivi du PADDUC  |
| 28 juillet 2015              | Nomination d'un technicien chargé d'opérations  |
| 8 octobre 2015               | Note sur les salariés ayant obtenu un avancement au mérite au titre de l'année 2014   |
| 19 octobre 2015              | Note sur la mise en place du compte épargne temps   |
| 10 novembre 2015             | Nomination d'une assistante en ressources humaines  |
| 25 janvier 2016              | Nomination au poste de conseillère de la présidente   |
| 4 février 2016               | Rappel des règles de validation des congés et du compte épargne temps. Note sur le rappel des horaires et des absences  |
| 22 juillet 2016              | Note sur la formation en langue corse   |
| 26 octobre 2016              | Note sur la calendrier des entretiens individuels intermédiaires de 2016  |
| 14 décembre 2016             | Tableau des avancements au titre de l'année 2015  |

Source : Notes au personnel adressées par la direction de l'agence entre 2012 et 2016

**Tableau n° 12 : Synthèse de l'expertise juridique du cabinet d'avocat  
relative au règlement intérieur**

| Dispositions manquantes ou inappropriées   | Dispositions à rectifier   | Dispositions plus favorables   |
|--|--|--|
| Les dispositions du titre II « classement, rémunération et avantages sociaux » et du titre III « durée du travail-congés-règles applicables dans l'entreprise » (sauf articles 4,9,10 et 14 à 18) sont à exclure car allant au-delà du droit commun. | Mise à jour référence de l'article 6 relatif aux assurances sociales.  | L'agence accorde 26 jours ouvrés de congés annuels, soit un de plus que prévus par la loi.   |
| Mentionner les dispositions relatives aux droits de la défense des salariés face à une sanction (entretien préalable, notification motivée de la sanction)   | Préciser que pour les salariés à temps partiel, la durée minimale du travail hebdomadaire est fixée à 24 heures (article 8)  | Le salarié peut bénéficier d'un congé exceptionnel de deux jours pour réaliser un bilan de santé et de trois jours en cas de déménagement. Le droit commun ne prévoit aucun jour dans ces deux cas                   |
|  | Préciser (article 9) que les horaires de travail de l'agence sont fixés aussi par la mention contenue dans certains contrats de travail.                             | Le salarié dispose de cinq jours s'il se marie (contre quatre pour le droit commun), trois jours si son enfant se marie (contre un seul), cinq jours en cas de décès de son conjoint, enfants, parents (contre deux) |
|  | Ajouter la mention du congé pour pacte civil de solidarité (article 13)  | Les salariés bénéficient d'une couverture complémentaire et de la couverture prévoyance  |
|  | Mentionner la liste des sanctions susceptibles d'être infligées aux salariés (titre IV)  |  |
|  | Revoir l'article 21 sur la suspension d'un salarié qui ne mentionne pas la procédure de consultation d'une commission prévue à l'article 15 des statuts du personnel |  |

Source : Chambre régionale des comptes

**Tableau n° 13 : Calcul du surcoût budgétaire lié au régime du temps de travail  
au 31.12.2016**

|  |                 |
|--|-----------------|
| Jours calendaires (a)  | 365 jours       |
| Samedis et dimanches (b)   | 104 jours       |
| Nb de jours de congés annuels accordés (c)   | 30 jours        |
| Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi, ni un dimanche (d)                    | 8 jours         |
| Jours au titre du fractionnement des congés (e)                                    | 0               |
| Nombre de jours travaillés (f=a-b-c-d-e)   | 223 jours       |
| Ecart avec le nombre de jours travaillés du régime légal, soit 226 jours (g=226-f) | 3 jours         |
| Ecart en nombre d'heures (h=g*7)   | 21 heures       |
| Ecart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité ( i)            | -               |
| Différence avec la durée légale du travail de 1 607 heures (j=h+i)                 | 21 heures       |
| Durée de travail théorique de l'établissement (k=1607-j)                           | 1 586 jours     |
| Effectif pris en compte exprimé en ETP (l)   | 43 salariés     |
| Volume d'heures perdues (m=j*1)  | 0               |
| Sureffectif théorique (n=m/1607)   | 0               |
| Charges de personnels  | 3 378 031 €     |
| Coût moyen d'un agent (p=o/l)  | 78 559 €        |
| <b>Surcoût budgétaire (q=n*p)</b>  | <b>44 144 €</b> |

Source : Chambre régionale des comptes sur la base du règlement intérieur de l'agence

## GLOSSAIRE

**AUE** : Agence d'aménagement, de l'urbanisme et de l'énergie  
**AAUC** : Agence d'aménagement durable, de planification et d'urbanisme de la Corse  
**ADEC** : Agence de développement économique de la Corse  
**ADEME** : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie  
**AMO** : Assistance à maîtrise d'ouvrage  
**ARTT** : Aménagement et réduction du temps de travail  
**CAB** : Communauté d'agglomération de Bastia  
**CAPA** : Communauté d'agglomération du Pays Ajaccien  
**CAUE** : Conseil d'architecture et d'urbanisme  
**CDC** : Caisse des dépôts et consignations  
**CDD** : Contrat à durée déterminée  
**CDI** : Contrat à durée indéterminée  
**CEAC** : Conseil de l'énergie, de l'air et du climat de Corse  
**CEREMA** : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement  
**CGCT** : Code général des collectivités territoriales  
**CGEDD** : Conseil général de l'environnement et du développement durable  
**CNIL** : Commission nationale de l'informatique et des libertés  
**COPIL** : Comité de pilotage  
**CPER** : Contrat de plan Etat-région  
**CTC** : Collectivité territoriale de Corse  
**DdUA** : Direction déléguée à l'urbanisme et à l'aménagement  
**DdEn** : Direction déléguée à l'énergie  
**EDF** : Electricité de France  
**EnR-MDE** : Energies renouvelables – maîtrise de l'énergie  
**EPIC** : Etablissement public industriel et commercial  
**ERC** : Espace remarquable ou caractéristique  
**ESA** : Espace stratégique agricole  
**ETP** : Equivalent temps plein  
**GIP** : Groupement d'intérêt public  
**HT** : Hors taxes  
**IM** : Indice majoré  
**M€** : Million d'euros  
**MAD/EnR** : Maîtrise de l'énergie et au développement des énergies renouvelables  
**MDE** : Maîtrise de l'énergie  
**OEC** : Office de l'énergie de la Corse  
**OFC** : Office foncier de la Corse  
**OFLU** : Observatoire du foncier, du logement et de l'urbanisme  
**OREGES** : Observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre  
**ORELI** : Outil de rénovation énergétique du logement individuel  
**PADD** : Projet d'aménagement et de développement durable  
**PADDUC** : Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse  
**PLU** : Plan local d'urbanisme  
**PO-FEDER** : Programme opérationnel du fonds européen de développement régional  
**PNRC** : Parc naturel régional de la Corse  
**PPE** : Programmation pluriannuelle de l'énergie

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

**SAT** : Schéma d'aménagement territorial

**SCOT** : Schéma de cohérence territoriale

**SEM** : Société d'économie mixte

**SMVM** : Schéma de mise en valeur de la mer

**SODT** : Schéma d'orientation pour le développement touristique

**SRCAE** : Schéma régional climat air énergie

**TTC** : Toutes taxes comprises