

ASSEMBLEE DE CORSE

3 EME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2024

REUNION DES 25 ET 26 JUILLET 2024

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**L'ECUNUMIA MISTA : UN'ATTRAZZU DI PRIMA TRINCA
DI PETTU À E SFIDE DI U 21ESIMU SECOLU**

**REPENSER LES OUTILS DE L'ÉCONOMIE MIXTE À
L'AUNE DES ENJEUX STRATÉGIQUES QUI SE POSENT À
LA CORSE DU XXIÈME SIÈCLE**

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission du Développement Economique, du Numérique, de
l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

La Collectivité de Corse dispose, depuis le statut particulier de 1982, de compétences renforcées, quoique largement insuffisantes, dans le domaine du développement économique.

Elle s'est dotée, dans le cadre de la mise en œuvre de ces compétences, de documents stratégiques, qui ont vocation à fixer le cadre général du développement économique, mais également social, culturel et sociétal de l'île : le SRDII, que l'on retrouve dans les régions françaises de droit commun, et le PADDUC, propre à la Collectivité de Corse, et qui sera prochainement révisé.

Elle a également construit, au fil des mandatures, des dispositifs souvent innovants d'aides aux entreprises et de soutien à l'activité économique.

Depuis juin 2021, le Conseil exécutif de Corse s'est employé à rechercher une efficacité renforcée de ces dispositifs, tant sur la forme avec le recours accru aux appels à projets ou l'adoption de documents-cadres tels le Corsican Business Act, que sur le fond, en visant une cohérence d'ensemble de la politique d'économie, par exemple à travers l'adjonction de critères environnementaux et sociaux dans les règlements d'aides.

Enfin, la stratégie économique de la Collectivité de Corse s'est également appuyée sur trois caractéristiques originales :

- le recours important aux instruments financiers capables de lever, au-delà des financements publics, des fonds notamment européens permettant de diversifier les solutions de financements proposées aux entrepreneurs ;
- le développement significatif de dispositifs d'aides indirectes, comme les plateformes d'aides et de conseil, les incubateurs, les pépinières d'entreprises, qui complètent ce dispositif et permettent d'accompagner le développement économique et social ;
- Enfin, la création d'outils d'économie mixte innovants, qui sont globalement, nonobstant des périodes de difficultés structurelles ou conjoncturelles, des réussites économiques et sociales.

On citera à ce titre trois structures emblématiques de l'économie mixte :

- La SEML Air Corsica, créée en 1989 à l'initiative visionnaire de Philippe Ceccaldi : 35 ans après sa création, et alors que la quasi-totalité des compagnies régionales n'ont pas survécu aux évolutions profondes du monde l'aérien aggravées par les répercussions de la crise Covid, Air Corsica reste plus que jamais la Compagnie de la Corse et des Corses, quand bien même devra-t-elle

faire évoluer son modèle pour relever les nouveaux défis qui s'imposent à elle ;

- La SEM SITEC, créée à l'initiative de Vincent Carlotti, qui est aujourd'hui un acteur majeur de l'écosystème du numérique dans l'île, qui prit la suite du CERTI (syndicat mixte), et qui, à compter de la présidence de Rosa Prosperi en 2016 et sous celle désormais de Romain Colonna, s'appuie sur des équipes de jeune cadres insulaires qui ont fait de la société un fer de lance de la stratégie Smart Isula de la Collectivité de Corse (cf. délibération n° 24/008 AC de l'Assemblée de Corse du 1^{er} février 2024) ;
- La SAEML Corse Bois Energie, dans laquelle la Collectivité territoriale de Corse s'est associée en 1988 à la société Engie Cofely avec pour objectif la structuration de la filière du bois, et l'ouverture de débouchés à la production de bois énergie (Biomasse) en Corse. La situation et les perspectives ouvertes à la SEM Bois Energie font l'effet d'un rapport distinct présenté en même temps que celui-ci, puisqu'en étant le prolongement et une déclinaison opérationnelle.

La Collectivité de Corse n'a bien sûr pas été la seule collectivité à explorer et exploiter les possibilités offertes par l'économie mixte et ses instruments.

Les régions françaises, cheffes de file en matière de développement économique, ont décidé de mobiliser de plus en plus largement les outils de l'économie mixte, et singulièrement les EPL (Entreprises publiques locales, soit les SEM et SEMOP pour l'économie mixte), susceptibles d'apporter ingénierie, expertise, et réactivité avec un usage efficace et raisonné de l'argent public.

Ainsi, et y compris dans le cadre de la période post-Covid, les EPL sont apparues comme les outils privilégiés de la stratégie de relance économique, en même temps que les vecteurs efficaces des transitions à l'œuvre : transition écologique, économie du partage, économie de la donnée...

Les Régions de France et la Banque des territoires, dans un document-cadre en date de 2021, soulignent d'ailleurs de concert que les sociétés d'économie mixte ont pour mission « *d'appuyer les régions dans la perspective du renouvellement des schémas régionaux (SRDEII et SRADDET), et des évolutions institutionnelles à attendre (projet de loi 3DS-4D, Plan Montagne, Plan de reconquête tourisme)* » (« L'économie mixte au service de l'action régionale : État des lieux, enjeux, et perspectives » pages 4 et 5).

La Corse et la Collectivité de Corse ont vocation à s'inspirer de ce mouvement de fond global, en l'adaptant aux enjeux spécifiques de notre île :

- Lutter contre les logiques de surprofit, aggravées par les risques de situation monopolistiques ou oligopolistiques engendrées ou aggravées par les contraintes de l'insularité, notamment dans des secteurs stratégiques : déchets ; eau...
- Se prémunir des logiques de prédation ou de surexploitation des ressources, par exemple dans le domaine de l'eau ou du bois ;
- Soutenir ou accompagner la structuration des filières lorsque l'activité privée n'y suffit pas (exemple de la filière bois), ou l'orienter dans le sens de l'intérêt général là où la seule dynamique capitaliste véhicule uniquement la logique du profit (Enr notamment) ;
- Orienter le développement en intégrant les choix politiques et économiques de la Collectivité de Corse : aménagement du territoire, lutte contre la

spéculation, protection du foncier à destination de l'offre de logement pour les résidents, foncier agricole, foncier économique, valorisation patrimoniale de certains sites à fort enjeu...

Ces objectifs vertueux doivent être conciliés avec la vigilance qu'imposent les risques inhérents à l'économie mixte :

- Concurrence déloyale par rapport aux entreprises privées ;
- Gaspillage d'argent public ;
- Création de rentes de situation, au détriment du dynamisme économique ;

Dans ce contexte, il apparaît urgent et indispensable que l'Assemblée de Corse puisse débattre et fixer sa doctrine globale en la matière, aux fins que cette doctrine puisse ensuite être déclinée dans les différents secteurs où les outils de l'économie mixte peuvent être constitutifs d'une véritable plus-value pour le développement économique et l'intérêt général.

Seront ci-après rappelés, pour mémoire, les différents types d'EPL, avant que soient énumérés les principaux secteurs dans lesquels l'opportunité de leur intervention doit être expertisée.

I - Les différents types d'EPL (Entreprises publiques locales)

SPL, SEM, SEMOP, la palette de l'économie mixte n'a cessé de se diversifier. Aujourd'hui, les collectivités disposent de plusieurs typologies juridiques d'outils d'économie mixte, souvent complémentaires, permettant d'appuyer la mise en œuvre de leurs politiques publiques.

Les Sociétés Publiques Locales (SPL)

Les SPL sont des sociétés anonymes détenues à 100% par des collectivités ou leurs groupements (au sens strict). Elles n'interviennent que pour les collectivités qui en sont actionnaires et sur le territoire géographique de ces dernières et dans le cadre de contrats passés avec ces collectivités actionnaires, sans mise en concurrence, sous réserve que celles-ci exercent sur elles un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services (principe « in house »).

Les Sociétés d'Économie Mixte (SEM)

Les SEM sont des sociétés anonymes dont le capital est détenu majoritairement par des collectivités (entre 50 % minimum et 85 % maximum du capital social) - et d'autres personnes publiques ou privées. Leur cadre d'intervention souple leur permet d'intervenir soit :

- Pour le compte de leurs actionnaires (collectivités et/ou autre), après mise en concurrence, dans la réalisation d'opérations d'aménagement, de construction, exploitation de SPIC ou toute autre activité d'intérêt général)
- Pour des tiers (publics ou privés)
- Pour leur propre compte (opérations de promotion immobilière, portage immobilier, ...).

Elles peuvent dans le cadre de leurs missions, et en lien avec les compétences de

leurs collectivités actionnaires, prendre des participations dans d'autres sociétés ou créer des filiales pour porter la réalisation d'un projet, ou une activité de la société.

Dans la catégorie des structures SEM est par ailleurs régulièrement évoquée la notion de SEM Patrimoniale, en tant qu'outil d'investissement public-privé. Il s'agit bien d'une structure juridique de type SEM, appelée patrimoniale en regard de son objet à savoir le développement et l'exploitation d'immobilier, souvent de nature économique (foncières de redynamisation).

Les Sociétés d'Économie Mixte à Opération Unique (SEMOP)

Les SEMOP sont des sociétés anonymes détenues par une collectivité (entre 34 % minimum et 85 % maximum du capital social) et un ou plusieurs actionnaire(s) privé(s). À la différence des SEM, les SEMOP sont constituées exclusivement pour l'exécution d'une opération unique, après mise en concurrence simultanée du contrat public, objet de l'opération/la mission, et de la prise de participation à l'actionariat. Leur objet social étant strictement limité à la réalisation de l'opération/la mission, elles sont dissoutes à l'issue de celle-ci.

La complémentarité des différents outils dans la mise en œuvre de l'action publique locale

Les caractéristiques propres à chacun des outils permettent aux collectivités de disposer d'une gamme complémentaire de véhicules juridiques en regard de leurs besoins et projets à mettre en œuvre sur leur territoire de rattachement.

L'évolution des champs et modalités d'intervention de la gamme d'opérateurs de l'économie mixte a vu se développer sur les territoires des schémas de gouvernance d'économie mixte complémentaire.

En effet, en mettant le projet au cœur de la réflexion de création ou d'évolution des opérateurs en place, il s'agit de pouvoir activer le bon outil pour permettre de répondre à des finalités complémentaires dans une logique d'efficacité et de cohérence de l'action publique.

La SPL agit en amont, « in house », c'est-à-dire sans mise en concurrence préalable ce qui permet une intervention sans délais pour ses territoires actionnaires et sous une gouvernance publique renforcée des projets. Elle permet ainsi notamment la réalisation d'opérations d'aménagement complexes ou l'externalisation de la gestion de services publics comme alternative à la régie.

Souvent complémentaire, la SEM, en tant qu'outil polyvalent intervenant dans le champ concurrentiel, apporte l'agilité opérationnelle, les effets leviers du privé et la possibilité d'agir pour son compte en investissant les fonds propres de la structure. De plus en plus de territoires ont fait le choix de s'allier les capacités d'intervention d'un groupe d'outils au service de leur développement, afin de bénéficier des capacités et valeurs ajoutées de chacun des outils de la gamme, en fonction des enjeux de gouvernance, de modèle économique et de montage juridique opérationnel possible de leurs projets.

II - L'identification des secteurs-cibles prioritaires

L'ensemble des secteurs stratégiques peuvent potentiellement être couverts par des entreprises publiques locales (EPL).

Dans les différentes régions, ces structures existent et interviennent dans des secteurs aussi variés que le sport, l'énergie, la construction, le transport, les musées, etc.

Pour la Collectivité de Corse, les secteurs stratégiques qui pourraient être prioritairement expertisés, dans le cadre d'une mission générale confiée à l'ADEC qui y associerait les Agences et Offices concernés, sont les suivants :

Aménagement du territoire et construction immobilière :

La Collectivité de Corse est actuellement dépourvue d'un aménageur doté de ressources propres, spécialisé tout autant dans les projets de logement que dans les projets de développement économique, tels que l'aménagement de zones d'activité ou de plateformes logistiques.

Eu égard à la raréfaction du foncier, soumis à une forte pression spéculative, une ou des structures d'aménagement, intégrant dans leur capital la Collectivité de Corse et par exemple des intercommunalités, pourrai(en)t contribuer à renforcer et faciliter l'accès au foncier des résidents (création de logements) et aux entreprises insulaires (foncier économique).

L'AUE serait référente de cette opération.

Énergie : Des opérateurs, là encore associant différents niveaux de collectivités (communes, intercommunalités, Collectivité de Corse) pourraient être créés pour accélérer et maîtriser la transition énergétique et écologique. L'accès ainsi accordé par la collectivité publique à la ressource aurait pour corollaire d'associer celle-ci au bénéfice de son exploitation. Ce mode d'exploitation pourrait intervenir tout aussi bien dans des secteurs innovants (Hydrogène, énergie etc...) que dans des secteurs pour lesquels la technologie est depuis longtemps opérationnelle (Hydroélectrique ou solaire...).

L'AUE serait référente de cette opération.

Tourisme : Le tourisme est par essence une activité relevant prioritairement, dans sa mise en œuvre, de l'initiative privée, quand bien même reviendrait-il à la Collectivité de fixer le cadre et les conditions d'un tourisme durable.

Néanmoins, le recours à des structures d'économie mixte peut être envisagé concernant certains sites à caractère emblématique ou soumis à des logiques spéculatives.

La Collectivité de Corse a ainsi été sollicitée concernant le devenir de certains camps de vacances (Club Méditerranée de Lumiu ou de Carghjese), où la piste de l'économie mixte pourrait être utilement explorée.

L'ATC serait la référente de cette opération.

Transports : L'Assemblée de Corse a voté, lors de sa séance des 28 et 29 novembre 2019, le principe de la mise en œuvre d'une Société d'Économie Mixte à Opération Prioritaire (SEMOP) dans le domaine de la desserte maritime de la Corse.

Depuis cette date, la Collectivité de Corse s'est employée à sécuriser juridiquement et économiquement le principe de la DSP maritime, notamment en réponse aux contraintes et exigences posées par la Commission européenne.

Concomitamment à cette sécurisation, enjeu majeur aux plans économique et social, la Collectivité de Corse continue à travailler à créer les conditions permettant la mise en œuvre de ce projet de Compagnie territoriale de la Corse dans le domaine maritime.

L'économie mixte pourrait être également au service de liaisons maritimes internationales entre la Corse et son environnement méditerranéen (Italie, Espagne...).

L'OTC serait référent de cette opération.

Déchets : La Collectivité de Corse a à plusieurs reprises affirmé son attachement au principe de gestion publique des déchets, et son corollaire, la notion de « bénéfice raisonnable » à laquelle doivent accepter de se conformer les opérateurs privés intervenant dans le domaine de la gestion des déchets, notamment les activités de stockage, de tri et de valorisation.

Ces deux principes sont d'ailleurs des piliers du PTPGD soumis à débat et vote de l'Assemblée de Corse lors de sa session de juillet 2024.

L'OEC serait référent de cette opération.

III- La mise en œuvre d'études opérationnelles permettant à l'Assemblée de Corse d'opérationnaliser ses choix stratégiques en matière d'économie mixte

Il s'agit à la fois de mener une réflexion générale visant à soumettre à l'Assemblée de Corse les éléments techniques nécessaires à ses décisions, mais également de concrétiser, en avance de phase, la création de sociétés d'économie mixtes dans le domaine de l'énergie, secteur prioritaire et dans lequel un important travail a déjà été mené et permettra d'être rapidement opérationnel.

Une mission générale de préfiguration relative aux propositions en matière d'économie mixte confiée à l'ADEC, et associant les Agences, Offices et DGA de la Collectivité de Corse concernés

Il est proposé que l'ADEC coordonne, en associant l'ensemble des agences et offices et les DGA concernés de la Collectivité de Corse, une étude d'ensemble, proposant les solutions et outils juridiques envisageable dans les secteurs prioritaires ci-dessus énumérés, et présentant les modalités de création, de financement, et de fonctionnement des solutions proposées.

Cette étude a vocation à être présentée à l'Assemblée de Corse à la fin de l'année

2024.

Une mission de finalisation de propositions opérationnelles dans le secteur de l'énergie et de l'eau, confiée à l'AUE et à l'OEHC

La production d'énergie (électricité et chaleur) à partir de ressources naturelles et renouvelables est un secteur prioritaire à investiguer pour le développement de l'Économie Mixte sur le territoire insulaire.

En effet, les ambitions fixées en matière d'énergies renouvelables dans la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE) et la complexité des chantiers à mener imposent de mener une réflexion commune entre la Collectivité de Corse et ses divers opérateurs (*agences et offices*) mais aussi avec les autres acteurs publics (*communes, EPCI, services de l'État,...*) et privés (*entreprises spécialisés du secteur de l'énergie et du bâtiment, bureau d'études,...*) que ce soit en termes de structuration et de gouvernance ou encore en matière d'expertise et de financement des opérations.

Dans ce contexte, il semble pertinent d'envisager la création de sociétés de projets dans le cadre de partenariat « public-privé », notamment en matière de petite hydroélectricité et de photovoltaïque. Les objectifs fixés dans la PPE pour ces deux filières à l'horizon 2028 sont rappelés ci-dessous.

Par ailleurs, des études menées conjointement avec l'Office d'Équipement Hydraulique de la Corse (OEHC) seront réalisées afin de caractériser le potentiel de développement des énergies renouvelables à partir des installations hydrauliques actuelles et futures (hydroélectricité, photovoltaïques flottants, STEP, etc.). À titre d'exemple, dans le cadre des sociétés de projet associant l'AUE et l'OEHC, nous pouvons citer la production photovoltaïque sur le plan d'eau E Cotule, en associant notamment l'intercommunalité Ile-Rousse/Balagne et les communes concernées. En fonction des choix qui seront faits, la structure à créer pourrait avoir pour objet à la fois le développement et l'exploitation du projet.

▪ La petite hydroélectricité

En 2013, une étude réalisée par l'AUE a permis d'évaluer le potentiel « *sauvage* » de la petite hydroélectricité en Corse à environ 6 millions de MWh par an, soit 20 MWh par habitant, à comparer avec le potentiel « *sauvage* » de 4,6 MWh par habitant de France.

Le classement des cours d'eau par arrêté en date du 15 septembre 2015 a toutefois considérablement réduit le potentiel de développement hydroélectrique de l'île ; il reste aujourd'hui seulement 16 sites potentiels sur 37 qui ne sont pas classés pour une puissance totale estimée à 19 MW.

En 2014, la puissance installée en petite hydroélectricité dans l'île était de 26 MW ; elle n'a que faiblement progressé entre 2016 et 2018 (+ 2,6 MW). L'objectif de la PPE est de doubler la puissance installée à l'horizon 2028, soit une augmentation de production comprise entre 25 et 30 MW.

L'AUE a lancé en 2019 un appel à projets pour financer les études de faisabilité technico-économique. Ce dernier est venu confirmer le potentiel significatif de la

filière avec 11 projets identifiés pour une puissance cumulée de 8,5 MW.

Ces observations confirment la nécessité de disposer d'une structure partenariale « *public-privé* » dédiée à la relance et au développement de cette filière « petite hydraulique ». Dans ce cadre, les études seront réalisées dans le cadre d'une collaboration entre l'AUE et l'OEHC.

	Puissance installée en 2014	Réalisé 2016-2018	Objectifs	Objectifs	Total
			2019-2023	2024-2028	2019-2028
Petite hydroélectricité	26 MW	2,6 MW	+ 12MW	+ 13 MW à + 18 MW	+ 25MW à + 30 MW

▪ Le photovoltaïque

La filière solaire a connu depuis une dizaine d'années une forte évolution passant d'une puissance installée d'une centaine de MW en 2015 (avec et sans stockage) à environ 150 MW en 2018. Cette progression lui a notamment permis d'atteindre des coûts de production particulièrement compétitifs et des facilités de déploiement associées à une bonne acceptabilité.

Du point de vue économique et social, la Corse possède les entreprises capables de monter un projet complet ; de la prospection du terrain/bâtiment jusqu'à l'exploitation /maintenance de l'infrastructure de production. La filière génère donc une valeur ajoutée non négligeable.

Les objectifs de déploiement du photovoltaïque fixés dans le PPE sont régulièrement atteints et même dépassés attestant d'un marché bien structuré.

Il est toutefois à noter un déséquilibre significatif entre la forte dynamique des installations au sol et celle plus modérée des projets photovoltaïques en toiture.

Pour la période 2019-2028, les perspectives d'augmentation de la puissance installée en Corse sont particulièrement importantes à savoir : + 170 MW pour les centrales au sol et + 100 MW pour les installations en toiture.

Comme indiqué précédemment, l'intervention publique de la Collectivité de Corse et/ou de ses opérateurs dans le développement du photovoltaïque en toiture présente un intérêt certain au regard du potentiel que représente les bâtiments publics ou encore les fonciers artificialisés (parkings, plans d'eau,...) dont elle est propriétaire.

	Puissance installée en 2015	Réalisé 2016-2018
PV sans stockage	97 MW	33 MW
PV avec stockage	5 MW	17,8 MW

	Objectifs	Objectifs	Total
	2019-2023	2024-2028	2019-2028
PV Sol	+ 100 MW + 10 MW	+ 70 MW	+ 170 MW
PV toiture > 500 kW		+ 10 MW	+ 20 MW
PV toiture < 500 kW	+ 40 MW	+ 40 MW	+ 80 MW

Compte tenu des performances économiques actuelles de Corse Bois Énergie, cette capitalisation est envisagée dans le strict respect des conditions de marché, évitant ainsi tout risque éventuel d'une requalification de l'opération en aide d'état.

Votre Assemblée est donc saisie afin :

- De confier à l'ADEC une mission de préfiguration telle que ci-dessus définie ;
- De confier à l'AUE une mission d'expertise sur les modalités de participation de la Collectivité de Corse - notamment via ses opérateurs - dans des sociétés de projets du secteur de l'énergie ;
- De confier à l'AUE et à l'OEHC une mission conjointe d'études visant à identifier le potentiel de développement des énergies renouvelables à partir des installations hydrauliques actuelles et futures (hydroélectricité, photovoltaïques flottants, STEP, etc.).

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.