

N° 235

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990-1991

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 16 janvier 1991.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 mars 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant statut de la collectivité territoriale de Corse,

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamès, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guena, Paul Loricant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1692, 1706 et T.A. 391.

Sénat : 98 (1990-1991).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
	-
AVANT-PROPOS	5
EXPOSE GENERAL	7
I - L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS N'A, JUSQU'A PRESENT, PAS PERMIS D'ASSURER LE DEVELOPPEMENT DE LA CORSE	7
A. LES POUVOIRS PUBLICS ONT DOTE LA CORSE DE REGIMES SPECIFIQUES	7
1. Un statut particulier	7
2. Un héritage fiscal très spécifique	11
3. Un effort soutenu d'aménagement du territoire	15
B. LE RETARD DE DEVELOPPEMENT DE LA CORSE RESTE UNE REALITE	17
1. Des résultats alarmants	17
2. Des freins au développement	19
II - LE PROJET DE LOI NE REpond PAS AUX DIFFICULTES DE LA CORSE	20
A. LES DISPOSITIONS FINANCIERES ET FISCALES DU PROJET DE LOI	20

1. Une décentralisation limitée, assortie d'un financement incertain	20
2. L'absence de mesures fiscales	23
B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION ...	24
1. Décentraliser véritablement	24
2. Favoriser, par une mesure fiscale significative, le développement de la Corse	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
EXAMEN DES ARTICLES	29
Art. 41 : Contrôle de la chambre régionale des comptes	29
Art. 58 bis nouveau : Institution d'une taxe sur les transports de voyageurs entre la France continentale et la Corse, au profit d'un fonds d'aménagement de l'île	33
Art. additionnel après l'article 58 bis : Dégrèvement de taxe professionnelle au profit des entreprises corses	35
Art. 59 : Régime des interventions économiques de la collectivité locale	37
Art. 60 : Régime fiscal de la Corse	41
Art. 65 : Régime des crédits alloués aux offices du développement agricole à du développement hydraulique	47
Art. 68 : Transfert à la collectivité territoriale de Corse de la dotation de continuité territoriale	49
Art. 69 : Office des transports de la Corse	61
Art 70 : Transfert de la voirie nationale	64
Art 73 : Compensation des charges transférées	66
Art. 74 : Financement des services de la collectivité territoriale et rapport sur les aides attribuées par celle-ci	72
Art. 75 : Transfert du produit des droits de consommation sur les alcools	73

Art. 76 : Mise à disposition ou partage des services extérieurs de l'État	75
Art. 77 : Mise à disposition des biens affectés à l'exercice des compétences transférées	77
TEXTE DES AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	79

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse relève principalement de la compétence de votre Commission des Lois, qui en est saisie au fond.

L'objet de ce texte, en effet, est d'abord de modifier le régime institutionnel de la région Corse, dont la dénomination deviendrait d'ailleurs celle de collectivité territoriale de Corse.

Il n'appartient pas à votre Commission des Finances de statuer sur ce type de dispositions, ni sur celles érigeant en "peuple corse" la collectivité des habitants de l'île ou prévoyant la refonte des listes électorales.

Il lui incombe, en revanche, de mesurer la portée exacte du volet financier et fiscal du projet de loi et de vérifier s'il répond à l'ambition affichée par les auteurs de ce texte de promouvoir le développement de la Corse.

Plus que de mécanismes statutaires à la spécificité toujours plus affirmée, la Corse, en effet, doit disposer des moyens nécessaires à la réalisation des infrastructures de son développement économique.

Pour ce faire, les pouvoirs publics ont mis en oeuvre principalement deux types de mesures : une décentralisation des compétences plus affirmée que sur le continent et une adaptation de la législation fiscale de droit commun.

Le projet de loi qui nous est soumis poursuit dans cette voie, mais de manière prudente, si ce n'est modeste.

La décentralisation des compétences, en effet, se borne à deux transferts, dont l'un est des plus limité (transfert d'une partie de l'action en faveur du patrimoine monumental) et l'autre (transfert de

la voirie nationale) consiste à transférer une insuffisance de crédits plutôt qu'une responsabilité assortie des moyens de l'exercer. Un transfert partiel et encadré de responsabilités dans la mise en oeuvre du principe de continuité territoriale peut également être relevée, de même que la clarification du statut des offices créés par le statut de 1982.

Quant à l'adaptation de la législation fiscale, elle se révèle, pour l'instant, cantonnée à la création d'une commission de réflexion et, à l'issue des débats de l'Assemblée nationale, à celle d'une taxe frappant les transports de voyageurs, dont le prix sera ainsi augmenté, en contradiction, semble-t-il, avec le principe de continuité territoriale par ailleurs réaffirmé.

Votre Commission des Finances s'est donc saisie des treize articles de ce projet de loi dont l'incidence financière et fiscale est la plus avérée ; ces articles portent les numéros 41 (qui traite du rôle de la chambre régionale des comptes de Corse), 58 bis (instauration d'une taxe sur le transport de voyageurs), 59 (régime des interventions économiques), 60 (commission de réflexion sur le statut fiscal), 65 (crédits délégués aux offices agricoles), 68 et 69 (principe de continuité territoriale et statut de l'office des transports) et, enfin, des articles 73 à 77 qui constituent le titre V du projet de loi ("des ressources de la collectivité territoriale de Corse").

Avant de procéder à l'examen de ces articles, votre rapporteur formulera quelques observations d'ordre général, portant sur l'échec relatif des politiques jusqu'à présent mises en oeuvre en faveur de l'île et sur le caractère très limité des mesures proposées par le projet pour remédier à cette situation.

EXPOSE GENERAL

I - L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS N'A, JUSQU'A PRESENT, PAS PERMIS D'ASSURER LE DEVELOPPEMENT DE LA CORSE.

L'action des pouvoirs publics en faveur de la Corse s'est traduite, à la fois, par l'instauration de régimes spécifiques dans divers domaines et par l'affirmation d'un principe de continuité du territoire national, qui a favorisé la desserte de la Corse.

Cette action, dont les modalités statutaires, fiscales et budgétaires seront examinées en premier lieu n'a toutefois pas permis d'assurer de manière efficace le développement économique de la Corse.

A. LES POUVOIRS PUBLICS ONT DOTE LA CORSE DE REGIMES SPECIFIQUES

1. Un statut particulier

La spécificité du statut de la Corse résulte de deux textes distincts, la loi du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région Corse : organisation administrative, et la loi du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse : compétences.

Le premier de ces deux textes n'entre pas dans l'objet du présent rapport pour avis. La loi relative aux compétences de la Corse, pour sa part, a transféré à la région d'importants blocs de compétences ; ultérieurement, toutefois, les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 ont doté l'ensemble des régions de France d'un champ d'intervention proche de celui de la région Corse (a). Le financement de celle-ci n'en conserve pas moins certaines spécificités (b).

a) Les blocs de compétences dévolus à la région Corse

La loi du 30 juillet 1982 a opéré, au profit de la région Corse, **les transferts de compétences suivants :**

- **en matière d'éducation :** la détermination de la carte scolaire, la construction et l'entretien des collèges, des lycées, des établissements d'enseignement professionnel et d'éducation spéciale ;
- **en matière de transports :** le financement des transports ferroviaires (ou, plus exactement, le financement des obligations transférées par l'Etat en ce domaine) et la prise en charge des coûts résultant des modifications des conditions de tarif et de desserte par rapport aux stipulations de la convention relative aux transports aériens et maritimes.

Cette loi a, par ailleurs, prévu la transformation des subventions spécifiques de l'Etat **en matière culturelle et en matière d'environnement** en "dotations globales", dont les crédits ont ensuite été intégrés dans la dotation générale de décentralisation de la région Corse. Cette "globalisation" des subventions spécifiques de l'Etat ne constituait pas, à proprement parler, un transfert de compétences, mais plutôt une mesure de substitution de la région à l'Etat pour la distribution de certains crédits.

La région Corse a donc reçu, au titre des compétences transférées et de la globalisation des subventions spécifiques, une dotation générale de décentralisation, indexée sur la dotation globale de fonctionnement. La ventilation des crédits de cette dotation entre les différentes charges compensées s'établit comme suit en 1990 et 1991 :

Compétences	1990	1991
- Education	62,569	7,27
- Culture	4,793	5,153
- Environnement	2,231	2,399
- Transports	40,669	43,724
- "Supervignette" (1)	0,753	0,810
TOTAL	111,017	119,36

Outre ces transferts de charges assortis de transferts de ressources, la région Corse a reçu, avec le statut de 1982, la possibilité d'intervenir dans de nombreux domaines et, notamment :

- l'organisation d'activités complémentaires dans le domaine de l'enseignement, en particulier en matière linguistique et culturelle,
- l'organisation, en liaison avec les départements, des schémas de transports de voyageurs,
- l'établissement d'un plan de développement de la Corse et d'un schéma d'aménagement de la Corse,
- la répartition des emplois attribués aux établissements d'enseignement.

Enfin, le statut de 1982 a créé trois offices destinés à relayer l'action de l'Etat dans les domaines du développement agricole et rural, du développement hydraulique et des transports. Ces offices, qui sont dans l'état actuel du droit, des établissements publics de l'Etat et reçoivent des subventions spécifiques de celui-ci, ouvrent la possibilité aux représentants de la région Corse, qui siègent à leur conseil d'administration, d'être associés à l'élaboration des politiques qu'ils conduisent.

La région Corse a donc été dotée, en 1982, d'un champ de compétences relativement large ; les transferts de compétences intervenus au niveau national au profit des régions ont éliminé une partie de cette spécificité qui transparait encore, toutefois, dans la structure des ressources fiscales de la région.

b) *La structure du budget de la région Corse.*

Le budget primitif de la région Corse s'est établi, pour l'exercice 1990, à 470 millions de francs en dépenses et en ressources.

Les dépenses se ventilent en charges de fonctionnement (223 millions de francs) et dépenses d'investissement (247 millions de francs, dont 130 millions de francs de subventions versées et 66,5 millions de francs de dépenses en faveur de l'équipement des collèges et des lycées).

La structure des ressources est la suivante :

(en millions de francs)

Nature des ressources	Montant
. Recettes fiscales	199,5
dont :	
- fiscalité directe	57,2
- taxe sur les cartes grises	24,3
- taxe additionnelle aux droits de mutation	11,5
- droit sur les permis de conduire	1,1
- "vignette"	37,5
- droits sur les tabacs	66,2
.....
. Transferts reçus	207,8
dont :	
- D.G.D.	111
- D.G.D. "formation professionnelle"	16,9
- D.R.E.S.	41,2
.....
. Emprunts	53,2
TOTAL	470

La région Corse dispose donc de **deux ressources fiscales spécifiques** : la "vignette" ou taxe différentielle sur les véhicules à moteur, normalement dévolue aux départements mais qui, en Corse, a été attribuée à la région pour compenser le transfert des collèges (qui relèvent des départements dans le droit commun) et **les droits de consommation sur les tabacs.**

Ces droits ont, en effet, été attribués, en Corse, à un fonds pour l'expansion économique de la Corse (à raison des trois-quarts) et à l'ancien département de la Corse (à raison d'un quart) par l'article 20 de la loi de finances pour 1968. En 1982, le fonds pour l'expansion économique, qui revêtait la forme juridique d'un compte spécial du

Trésor, partie intégrante du budget de l'Etat, a été dissous (article 24 de la loi du 30 juillet 1982). La part des droits de consommation qui lui était attribuée a ensuite été transférée à la région Corse.

La région Corse dispose ainsi, contrairement aux autres collectivités locales françaises, d'une fiscalité indirecte non négligeable, dont les taux sont, il est vrai, sensiblement inférieurs à ceux du continent, en raison de la spécificité de l'île.

2. Un héritage fiscal très spécifique

Le régime fiscal de la Corse est né sous le Consulat et au début de l'Empire, sous forme d'allègements de droits.

Les dérogations au droit commun ont d'abord porté sur les droits sur le patrimoine, à partir d'une double constatation :

- le faible revenu des habitants ne permettait pas de percevoir certains droits dans les conditions de droit commun ;
- le coût de fonctionnement de l'administration fiscale devait être allégé, ce qui impliquait l'exonération de certaines taxes.

Beaucoup plus récemment sont intervenues des mesures ponctuelles d'allègement fiscal, destinées à soutenir l'activité économique.

a) Le faible niveau de revenu en Corse a justifié l'allègement de la fiscalité sur le patrimoine :

- **les droits de mutation à titre onéreux d'immeubles.**

C'est l'arrêté du 21 Prairial an IX qui a réduit de moitié le taux de ces droits.

Avant le 1er janvier 1984 la réduction de moitié s'appliquait à la seule part de l'Etat, les droits de mutation à titre onéreux d'immeubles étant perçus au profit de l'Etat, du département, de la commune et de la région. D'où un taux global de :

13,80 % x 0,5 =	6,90 % (Etat)
	1,60 % (région)
	1,60 % (département)
	1,20 % (commune)
Total :	11,30 %

A partir du 1er janvier 1984, la part de l'Etat a disparu dans ces droits et a été remplacée par une part départementale. Le département peut modifier son taux et le taux global est donc différencié, en Corse du sud et en Haute Corse :

	Corse du Sud	Haute Corse
Taux départemental	8,50 %	9,50 %
Taux communal	1,20 %	1,20 %
Taux régional	1,60 %	1,60 %
TOTAL	11,30 %	12,30 %

- les droits de succession.

Le principe est l'applicabilité des droits de succession selon les modalités de droit commun.

Toutefois, un arrêté de l'administrateur Miot dispose que "la peine du droit en sus pour défaut de déclaration est abrogée".

Il n'y a donc pas de possibilité d'appliquer des sanctions pour défaut de déclaration des successions et le nombre de successions déclarées en Corse est faible : moins d'une centaine par an dans chaque département.

Par ailleurs l'évaluation des biens immobiliers est opérée, non pas selon le système de droit commun basé sur la valeur vénale, mais d'après le revenu cadastral, affecté d'un coefficient 24. Cette méthode aboutit, selon le rapport PRADA, à une réfaction d'assiette d'environ 70 %.

L'ensemble de ces règles entraîne, d'après la même source, une dépense fiscale de 30 millions de francs.

- Le droit de partage

En vue de favoriser le règlement des successions, la loi de finances pour 1986 a institué une exonération temporaire du droit de partage de 1 % pour les immeubles situés en Corse du 1er janvier 1986 au 30 décembre 1991.

. Par ailleurs, les attestations notariées et les procurations établies pour le règlement des indivisions sont exonérées, pendant la même période, du droit de timbre.

b) La nécessité d'alléger les coûts de fonctionnement de l'administration fiscale en Corse a entraîné des exonérations de droits indirects :

Le décret impérial du 24 avril 1811 a supprimé la perception des droits indirects en Corse. Cette exonération générale répondait au souci de diminuer les coûts de fonctionnement de l'administration fiscale en Corse, en remplaçant les impôts indirects par une augmentation des impôts directs.

Dans un arrêt "*Confortini-Piazza*" du 18 décembre 1956, la Cour de Cassation a précisé que cette exonération s'appliquait aux droits indirects existant en 1811, mais aussi à tous les droits indirects institués ultérieurement, sauf disposition législative expresse contraire.

. L'introduction de droits indirects en Corse s'est donc faite par *des lois spécifiques* et s'est, le plus souvent, accompagnée de compensations :

- La loi du 23 février 1963 a introduit les droits indirects sur les alcools.

- Le droit de consommation sur les tabacs manufacturés, introduit par la loi de finances pour 1968, est fixé à un niveau qui permet la vente au détail aux deux tiers du prix commercial et à 85 % du prix pour les cigares ou cigarillos.

- Le taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers a été réduit de 6,50 F par hectolitre pour l'essence ordinaire et le supercarburant par la loi de finances pour 1968.

La taxe sur la valeur ajoutée

Le Conseil d'Etat, dans un arrêt "*Pinna*" du 13 juillet 1966 a considéré que les taxes sur le chiffre d'affaires étaient applicables en Corse.

Aux exonérations existantes ont été substituées, lors de la généralisation de la T.V.A. en 1968, des réfections d'assiette de 55 % et 25 % et une exonération des transports entre la France continentale et la Corse.

- La loi de finances pour 1986 a supprimé les réfections et les a remplacées par des taux spécifiques, coexistant avec un régime de droit commun.

Ces taux sont les suivants :

Taux	Produits et services
0,9 %	Ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie à des non redevables de la T.V.A., premières représentations théâtrales et de cirque
2,10 %	Correspondant au taux de 5,5 % sur le continent
5,5 %	Ventes et apports de terrains à bâtir (13 % sur le continent)
8 %	Travaux immobiliers, ventes de matériels agricoles, vente d'électricité à basse tension
13 %	Ventes de produits pétroliers
21 %	Ventes et locations de voitures automobiles, ventes de tabacs manufacturés

Ces taux minorés aboutissent à une dépense fiscale de l'ordre de 460 MF (pour 1989, d'après le rapport PRADA).

c) Le retard de développement économique a suscité l'adoption de mesures d'allègement fiscal.

. **Les entreprises nouvelles** créées en Corse et soumises à l'impôt sur les sociétés bénéficient, depuis le 1^{er} janvier 1988 et jusqu'au 31 décembre 1992, d'une exonération complète d'impôt sur les sociétés pendant les huit années qui suivent le mois de leur création à condition :

- d'exercer l'ensemble de leur activité en Corse,
- dans les secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie, du bâtiment et des travaux publics.

. **La loi de finances pour 1991** a étendu cet avantage :

- **aux activités nouvelles** entreprises en Corse entre le 1^{er} janvier 1991 et le 1^{er} janvier 1993 par des sociétés

soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ;

- dans les secteurs de l'industrie, du bâtiment, de l'agriculture et de l'artisanat.

Cette exonération est subordonnée à un agrément préalable du ministre de l'économie, des finances et du budget, après avis d'une commission composée de fonctionnaires du ministère des finances et de représentants des organisations professionnelles de la Corse.

L'ensemble des mesures d'allègement fiscal en Corse aboutit, d'après le rapport PRADA, à une dépense fiscale de l'ordre de 540 MF.

3. Un effort soutenu d'aménagement du territoire

L'insularité de la Corse, son caractère montagneux, la faible densité de sa population -28 habitants au km²- ont justifié une politique spécifique d'aménagement du territoire.

Les plans, études et schémas sur l'aménagement de la Corse se sont succédés, et ont changé d'optique : alors qu'en 1972, on parle de projets touristiques "d'envergure", en 1988 on en revient, dans la préparation du contrat de plan, à la diversification des modes de tourisme pour alléger la charge du littoral.

La Corse bénéficie, au titre de l'aménagement du territoire, de crédits d'Etat dans le cadre des contrats de plan. Par ailleurs, elle a été reconnue en 1987 par la commission des communautés européennes, comme éligible aux "actions globales" de l'objectif n° 1, soit à des **programmes diversifiés d'intervention**, mobilisant plusieurs fonds structurels européens.

Les engagements de l'Etat et de la Région, dans le cadre du contrat de plan, et de la C.E.E., sur la période 1989-1993, peuvent être retracés comme suit :

**Engagements pluriannuels prévus au bénéfice de la Corse de
1989 à 1993 (source : D.A.T.A.R.)**

	Résultat en M.F.
ETAT	
Contrat de plan	502,50
Volet culture	43
Engagements pluriannuels unilatéraux de l'Etat	46,29
Financement de l'Etat au titre du P.I.M. (Programme Intégré Méditerranéen) non inclus dans le contrat de plan	584,50
Contrat de plan	42,50
	<hr/>
Total Etat	1.218,79
REGION (Contrat de plan)	325
Total France	1.543,79
C.E.E.	
<i>P.I.M. (Programme Intégré Méditerranéen) 2e phase</i>	
. FEDER	104,94
. L.551 (Ligne "additionnelle" aux fonds)	55,14
. FEOGA	55,93
. FSE	44,27
	<hr/>
	260,28
<i>Mesures connexes P.I.M.</i>	
. FEDER (enveloppe complémentaire)	52,04
. FEOGA	39,34
<i>Programmes en cours (1985)</i>	
. STAR (télécommunications)	36,40
. VALOREN (énergie)	22,40
. Reliquat 1ère phase Porticcio	69,31
<i>Apport nouveau du C.C.A. (Cadre Communautaire d'Appui)</i>	Acquis
. FEDER	331,15
. FEOGA	149,73
. F.S.E.	109,72
	<hr/>
	590,60
Total C.E.E.	1.070,38
Récapitulatif :	
Etat	1.218,79
Région	325
C.E.E.	1.070,38
	<hr/>
Total Général	2.614,17

B. LE RETARD DE DEVELOPPEMENT DE LA CORSE RESTE UNE REALITE

La "plus belle des îles méditerranéennes" est aussi la plus pauvre des régions françaises.

1. Des résultats alarmants

a) Une production faible

Le produit intérieur brut par habitant est de 75.400 F en 1988, soit 75 % de la moyenne nationale et le niveau le plus bas de France.

Produit intérieur brut par habitant et par région en 1988

	(en francs)
Ile de France	155 700
Haute Normandie	105 700
Alsace	105 600
Rhône - Alpes	100 900
Champagne - Ardenne	94 300
Centre	93 400
Aquitaine	92 300
Provence - Alpes - Côte d'Azur	92 300
Franche - Comté	91 600
Bourgogne	90 100
Picardie	87 300
Pays de la Loire	86 900
Midi - Pyrénées	84 600
Basse Normandie	83 800
Lorraine	83 500
Auvergne	82 900
Poitou - Charentes	82 800
Bretagne	81 600
Nord - Pas-de-Calais	81 400
Languedoc - Roussillon	79 300
Limousin	78 600
Corse	75 400
France Métropolitaine	89 600

b) Des activités très concentrées

Le secteur tertiaire représente les trois quarts de la valeur ajoutée régionale.

Le secteur public représente à lui seul un tiers du PIB régional et le commerce plus de 20 % :

**Répartition du P.I.B.
par branches d'activités et par secteurs
(Chiffre INSEE 1984)**

BRANCHES D'ACTIVITES	PART DU P.I.B REGIONAL	REPARTITION SECTORIELLE DU P.I.B.
Secteur public (y compris PTT, EDF, SNCF)	33%	TERTIAIRE 79%
Commerces	23%	
Autres (hôtels, restaurants, aéroports, santé, services)	23%	
Bâtiment et travaux publics	14%	SECONDAIRE
Industrie (dont production de biens)	3,5% (1,6%)	17,5%
Agriculture	3,5%	PRIMAIRE 3,5%

c) Des échanges non équilibrés

Les derniers chiffres connus portent sur l'année 1984 : ils montrent que, globalement, la Corse importe 15 fois plus qu'elle n'exporte.

Par ailleurs, alors que la Corse importe l'intégralité de ses produits manufacturés, elle exporte presque exclusivement des produits alimentaires.

2. Des freins au développement

a) L'activité économique n'est pas assez forte

Le taux d'activité régional est le plus bas de France, 80 % contre 70 % au niveau national.

Le chômage n'a commencé à baisser qu'à partir de la mi-87 et reste supérieur de plus de un point à la moyenne nationale.

b) L'investissement est insuffisant

Dans les secteurs de production, l'investissement reste faible :

Investissements de la branche/
PIB de la branche

BRANCHES D'ACTIVITE	%	DYNAMISME DE LA BRANCHE
Agriculture	6,2	=
Sylviculture, pêche	20	+
Industrie agro-alimentaire	7,6	=
Matériaux construction	5,6	=
Production de biens	7,5	=
B.T.P.	5,8	=
Commerce	14,8	+
Hôtels, cafés, restaurants	40,6	++
Transports intérieurs	30,4	++
Services hors santé	10	+
Services de santé	6,3	=

Source : Institut régional du Commerce,
de l'Innovation et de la Gestion

c) Le tissu économique reste agricole et artisanal

. L'agriculture emploie environ 10 000 personnes ce qui lui donne un poids très grand, pour une valeur ajoutée de 3,5 % du total.

. Les entreprises sont petites : plus de 90 % des établissements en Corse ont moins de 10 salariés.

Les divers dispositifs adoptés en faveur de la Corse n'ont pas su assurer le développement de l'île ; le présent projet de loi ne paraît pas constituer une réponse à ce problème.

II - LE PROJET DE LOI NE REpond PAS AUX DIFFICULTES DE LA CORSE.

Le projet de loi aujourd'hui soumis au Sénat n'a pas semblé à votre Commission des Finances susceptible de résoudre les difficultés de la Corse, telles qu'elles viennent d'être rappelées. C'est pourquoi votre Commission des Finances vous proposera d'y apporter plusieurs modifications substantielles.

A. LES DISPOSITIONS FINANCIERES ET FISCALES DU PROJET DE LOI.

1. Une décentralisation limitée, assortie d'un financement incertain

a) Les transferts de compétences proposées et leur financement

Le projet de loi propose trois types de transferts de compétences :

- des transferts réels, comportant des transferts de moyens et la maîtrise totale des compétences transférées (action culturelle, voirie, responsabilité des offices agricoles),

- des transferts apparents, l'Etat gardant en réalité la maîtrise de ses crédits (formation professionnelle et enseignement),
- un transfert assorti de limitations multiples, notamment celui de la continuité territoriale.

Les transferts réels portent sur des charges auxquelles l'Etat consacre, en 1991, 156 millions de francs. Trois types d'actions sont concernées :

- la construction et l'aménagement de la voirie nationale, à concurrence de 110 millions de francs (article 70 du projet),
- l'octroi de subventions pour la conservation des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, à hauteur de 10 millions de francs (article 55 du projet),
- le financement de l'office du développement agricole et rural et de l'office du développement hydraulique, qui deviennent des établissements de la collectivité territoriale, pour un montant de 36 millions de francs (article 65 du projet).

L'un de ces transferts n'est d'ailleurs que partiel, puisque l'Etat conservera toutes ses prérogatives en matière de classement et d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Les transferts apparents concernent, tout d'abord, la formation professionnelle. A cet égard, le projet propose, outre l'application du droit commun régional, une compétence partagée en matière de financement et d'organisation des stages créés en application des programmes prioritaires financés sur les crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion régionale ; la collectivité territoriale, en effet, exercerait cette compétence (article 71 du projet) par le biais d'une convention passée avec l'Etat, les crédits demeurant au budget de ce dernier.

En matière d'éducation, également, est instaurée une compétence partagée (article 51), pour l'établissement de la carte des formations supérieures et des activités de recherche, sans transfert corrélatif de crédits.

Le transfert de la responsabilité de la continuité territoriale, enfin, en raison de son importance, fera l'objet d'un développement spécifique ci-après.

L'architecture des financements proposés pour la compensation de ces transferts de charges est la suivante :

- une ressource fiscale, les droits de consommation sur les alcools, dont le produit est évalué à environ 50 millions de francs, est transférée ;
- la dotation générale de décentralisation de la région Corse serait, ensuite, majorée de 106 millions de francs (évaluation sur la base des dépenses de l'Etat en 1991),
- les charges transférées au titre de la continuité territoriale, enfin, feraient l'objet d'un concours particulier au sein de cette dotation générale de décentralisation, concours évalués à 792 millions de francs en prenant pour base les prévisions pour 1991.

Le financement de ces transferts de charges apparaît, pour deux motifs, contestable :

- l'évaluation de la compensation prévue au titre du transfert de la voirie nationale ne tient pas compte de l'insuffisance de l'effort actuel de l'Etat et de la vétusté du réseau,
- le produit des droits de consommation sur les alcools est susceptible d'être affecté par l'évolution des directives communautaires et par celle de la législation visant à limiter la consommation d'alcool.

Le transfert de la continuité territoriale s'effectue dans des conditions également contestables.

b) La continuité territoriale reste un instrument de la politique nationale

La dotation de continuité territoriale constitue un élément essentiel des transferts vers la Corse : de par son poids financier, puisqu'il s'agit de plus de 790 MF en 1991, de par sa nature, car cette dotation doit permettre à la collectivité territoriale de Corse de compenser les surcoûts nés de son éloignement de la France continentale.

Actuellement, c'est une convention entre l'Etat et la région qui constitue le cadre de l'utilisation de cette enveloppe, en fixant les conditions générales de desserte de la Corse. Sur cette base,

l'office des transports de la région de Corse conclut des conventions avec les compagnies maritimes et aériennes.

En premier lieu, on peut s'interroger sur le bénéfice réel de la dotation de continuité territoriale pour la Corse : en effet, l'abaissement des coûts de transports vers l'île a pu permettre une concurrence qui s'est révélée fatale à certaines de ses activités.

Par ailleurs, le projet de loi donne à la collectivité territoriale le pouvoir de gérer, sur des bases qu'elle définit, la dotation de continuité territoriale. Dans ce cadre, l'office des transports, transformé en établissement public de la collectivité territoriale, sera signataire de conventions d'exploitation avec les compagnies.

Toutefois, on relève que la collectivité territoriale est substituée à l'Etat pour ses obligations : dès lors elle sera liée, notamment, par la convention de concession à la Société nationale Corse Méditerranée qui n'expire qu'en 2001. De même, on s'aperçoit que les compagnies aériennes choisies ne pourront être que celles agréées par le Ministre des transports pour l'exploitation des lignes concernées, les arrêtés d'agrément ayant également une durée de plusieurs années. Dès lors, il semble que la compétence nouvelle de la collectivité territoriale de Corse se borne au pouvoir de répartir des sommes à des bénéficiaires prédésignés.

2. L'absence de mesures fiscales

Le projet de loi ne comporte aucune mesure fiscale pour la Corse et se contente de s'en remettre aux travaux d'une future commission mixte composée de représentants de l'Etat et de l'Assemblée de Corse. Cette absence d'initiative fiscale ne paraît pas normale, étant donné le contexte dans lequel ce projet de loi intervient.

En effet, le statut particulier de la Corse de 1982 prévoyait que le Gouvernement présenterait au Parlement, avant le 1er juin 1983, un rapport analysant le régime fiscal de la Corse, et que ce régime serait adapté en vue de favoriser l'investissement productif.

Cette étude n'a pas eu lieu. Bien plus, le Gouvernement n'a pas répondu, ainsi que le statut de la Corse l'obligeait à le faire, aux propositions fiscales adressées par l'Assemblée de Corse en 1985 et en 1990.

Enfin, à la suite des événements de l'année 1989 ayant entraîné la paralysie de l'activité de l'île, une table ronde s'est réunie

autour des problèmes de la fiscalité en Corse : aucune mesure concrète n'a suivi les travaux de cette commission, sauf l'exonération d'impôt sur les sociétés des activités nouvelles créées par des entreprises en corse, dont l'efficacité reste à prouver (moins de 2 000 entreprises étant assujetties, en Corse, à l'impôt sur les sociétés).

Il paraît surprenant qu'une fois encore le Gouvernement diffère toute prise de décision dans le domaine de la fiscalité en Corse.

Les insuffisances du projet de loi ont amené votre commission à adopter plusieurs propositions de modifications substantielles.

B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

1. Décentraliser véritablement

a) Donner à la collectivité territoriale les moyens de compenser son éloignement

La dotation de continuité territoriale doit devenir une arme économique pour la collectivité territoriale de Corse.

Dès lors, celle-ci doit pouvoir décider en toute liberté de l'utilisation des crédits transférés.

Cet impératif a conduit votre commission à supprimer dans le projet de loi deux types de contraintes :

- en premier lieu, en éliminant l'obligation générale d'adopter des tarifs favorables à la desserte, et ce dans les deux sens : en effet, la collectivité territoriale doit pouvoir décider librement de pouvoir mieux protéger certaines de ses activités contre des importations dont le coût de transport serait par trop subventionné ;
- en deuxième lieu, en donnant à la collectivité territoriale la compétence d'attribuer l'exploitation des lignes avec le continent à des compagnies aériennes qui auraient été agréées techniquement comme transporteurs publics par le ministre chargé des transports.

b) Eviter un transfert au financement incertain

Votre Commission des Finances n'a pas souhaité que le principal des transferts de compétences prévus par le projet de loi, à savoir le transfert de la voirie nationale, se réalise immédiatement. Cette position peut paraître contradictoire avec le regret, exprimé par votre rapporteur, de l'insuffisance des mesures de décentralisation prévues par le projet de loi. Toutefois, le transfert proposé est potentiellement dangereux en raison de l'état de vétusté des 555 kilomètres de voirie nationale dont la collectivité territoriale serait à l'avenir responsable et du peu de moyens que l'Etat leur consacre actuellement.

C'est pourquoi votre commission proposera un dispositif de transfert optionnel, dépendant d'un choix de la collectivité territoriale.

Corrélativement, le transfert des droits de consommation sur les alcools serait différé jusqu'à l'exercice de ce choix par la collectivité territoriale.

c) Préciser les pouvoirs respectifs des offices et de la collectivité territoriale.

Le maintien de l'existence de l'office du développement agricole et rural, de l'office du développement hydraulique et de l'office des transports peut, au premier abord, surprendre. Il n'est pas totalement légitime, en effet, de maintenir ces structures par un texte de loi qui a force obligatoire, dès lors que la collectivité territoriale devient attributaire de la plénitude des compétences en ces domaines.

C'est pourquoi votre Commission des Finances a souhaité que l'action des offices s'inscrive dans le cadre d'orientations arrêtées par la collectivité territoriale.

2. Favoriser, par une mesure fiscale significative, le développement de la Corse.

Votre Commission des Finances a jugé urgente l'adoption d'une mesure fiscale incitative en faveur de la Corse.

Son choix s'est porté sur un dégrèvement de 50 % du montant total de la cotisation de taxe professionnelle due par les

entreprises implantées en Corse, la perte de ressources ainsi occasionnée aux collectivités locales faisant l'objet d'une compensation par l'Etat. Le coût de cette mesure, qui serait applicable de 1991 à 1996, serait d'environ 135 millions de francs la première année.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 mars 1991 sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la commission a procédé à l'examen pour avis du projet de loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse adopté par l'Assemblée nationale (Sénat n° 98, 1990-1991) sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur pour avis.

M. Jean Cluzel, président, a tout d'abord rappelé le champ de la saisine pour avis de la commission des finances, qui porte sur les dispositions à incidence financière ou fiscale du projet, figurant aux articles 41, 58 bis, 59, 60, 65, 68, 69 et 73 à 77 de ce texte.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a ensuite formulé diverses observations d'ordre général sur ces dispositions qu'il a jugées de portée modeste au regard des innovations d'ordre institutionnel contenues par le reste du projet. Le rapporteur pour avis a, en effet, estimé que le volet financier et fiscal du projet de loi ne contenait aucune mesure significative en faveur du développement économique de la Corse.

La décentralisation de compétences nouvelles, tout d'abord, apparaît très modeste, puisqu'elle se limite au transfert d'une fraction des compétences de l'Etat en matière d'action culturelle et au transfert de la voirie nationale, d'ailleurs assorti de moyens insuffisants eu égard à l'état du réseau routier national corse.

Certes, le projet de loi impliquera un triplement du budget de la région corse qui passerait de 470 millions de francs en 1990 à environ 1,4 milliard de francs à l'issue du processus de transferts. Mais la majeure partie de cette augmentation résulte du transfert des crédits afférents à la continuité territoriale -soit 781 millions de francs selon les prévisions pour 1991- ; or, ce transfert ne constitue pas un vrai transfert de responsabilités, dans la mesure où les pouvoirs de la collectivité territoriale en ce domaine apparaissent, aux termes actuels du projet, d'ampleur limitée.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, s'est ensuite interrogé sur l'incidence économique du principe de continuité territoriale, qui, en matière de transports de marchandises, a parfois entraîné la disparition d'entreprises corses confrontées à la concurrence d'entreprises continentales disposant d'un marché plus vaste et réalisant, de ce fait, des économies d'échelle importantes.

Abordant, enfin, les aspects fiscaux du projet de loi, le rapporteur pour avis a observé que l'instauration d'une taxe sur les transport de voyageurs, proposée par l'Assemblée nationale, était contradictoire avec le principe de continuité territoriale ; il s'est, par ailleurs, interrogé sur l'opportunité d'une réforme des mécanismes fiscaux régissant la sorte de l'indivision, envisagée dans le texte de l'article 60 du projet de loi qui fixe le mandat d'une commission appelée à faire des propositions sur la réforme du statut fiscal de la Corse.

A l'issue de l'intervention de **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, **M. René Monory** a estimé qu'il convenait de prendre une mesure fiscale favorisant l'investissement productif en Corse, inspirée du régime en vigueur dans les départements d'outre-mer ; il a également souhaité connaître le montant total des crédits budgétaires affectés par l'Etat à la Corse.

M. Maurice Couve de Murville a relevé le hiatus existant entre les déclarations du gouvernement, qui estime ce projet de loi apte à permettre le développement de la Corse et son caractère limité, décrit par le rapporteur pour avis.

M. Henri Goetschy a indiqué que le transfert de la voirie nationale risquait, dans l'état actuel du réseau, de se révéler défavorable à la collectivité territoriale de Corse.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi figurant dans le champ de sa saisine. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de ces articles, sous réserve des amendements qu'elle présente.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 41

Contrôle de la chambre régionale des comptes

Commentaire. L'article 41, légèrement amendé par l'Assemblée nationale, a un triple objet :

- rendre applicables diverses dispositions du droit commun du contrôle budgétaire et du contrôle des comptes des collectivités locales à la collectivité territoriale de Corse,
- étendre -par anticipation- une disposition nouvelle du projet de loi sur l'administration territoriale de la République à la collectivité territoriale de Corse,
- introduire un mécanisme de vérification spécifique, portant sur les actes des établissements publics de la collectivité territoriale.

I. L'application du droit commun

Le premier alinéa de l'article 41 indique que la chambre régionale des Comptes (de Corse) "participe" au contrôle des actes budgétaires de la collectivité territoriale de Corse et de ses établissements publics, dans les conditions prévues "aux titres III et IV de la loi du 2 mars 1982".

Par contrôle des actes budgétaires, il convient d'entendre contrôle du délai d'adoption du budget (qui doit être adopté avant le 31 mars de l'année à laquelle il s'applique), contrôle de l'équilibre réel du budget ainsi adopté et, enfin, contrôle de l'équilibre du compte administratif. Dans tous ces cas, la chambre régionale des comptes est appelée à intervenir lorsque le représentant de l'Etat la saisit. Ces dispositions sont applicables tant aux communes qu'aux départements et aux régions.

Le premier alinéa de l'article 41 semble toutefois incomplet ; le visa des titres III et IV de la loi du 2 mars 1982 sous-entend que le droit

commun s'applique à la collectivité territoriale de Corse non seulement en matière de contrôle des actes budgétaires (titre III de la loi du 2 mars 1982) mais aussi en matière de contrôle des comptes *stricto sensu*, ce dernier contrôle comportant également, par extension, le contrôle de gestion (titre IV de la loi du 2 mars 1982).

Il semble donc préférable d'indiquer que la chambre régionale des comptes "participe au contrôle des actes budgétaires et assure le contrôle des comptes de la collectivité territoriale... dans les conditions prévues aux titres III et IV de la loi du 2 mars 1982..."

II. L'application, par anticipation, d'une disposition nouvelle du projet de loi sur l'administration territoriale de la République

Le deuxième alinéa de l'article 41 ouvre à la chambre régionale des comptes la faculté de "procéder à des vérifications", sur demande du représentant de l'Etat ou de la collectivité territoriale.

Cette disposition constitue peu ou prou la reprise du paragraphe I de l'article 33 du projet de loi sur l'administration territoriale de la République.

Toutefois, diverses discordances rédactionnelles peuvent être relevées ; notamment, l'article 33 précité ne vise que le contrôle des comptes des organismes recevant des concours financiers des collectivités territoriales, alors que le deuxième alinéa de l'article 41 paraît d'application très générale.

Il semble en outre préférable d'éviter de statuer par anticipation, à l'occasion d'un texte particulier, sur une disposition appelée à s'appliquer à l'ensemble des collectivités territoriales. A cet effet, il convient de supprimer le deuxième alinéa de l'article 41.

III. Un mécanisme spécifique de contrôle des délibérations des établissements publics

Les troisième et quatrième alinéas de l'article 41 instaurent un mécanisme de contrôle des délibérations des établissements publics de la collectivité territoriale de Corse qui n'a pas d'équivalent pour les établissements publics des autres types de collectivités territoriales.

Ce mécanisme consisterait à :

- ouvrir la faculté, au représentant de l'Etat, de saisir la chambre régionale des comptes d'une délibération d'un établissement public de la collectivité territoriale,
- s'il "estime" que cette délibération est de nature à augmenter la charge financière de la collectivité.

Cette saisine emporterait l'obligation, pour la chambre régionale, de produire un avis, dans un délai d'un mois ; la saisine, quoique dépourvue d'effet suspensif, entraînerait automatiquement une seconde lecture de la délibération en cause par le conseil d'administration de l'établissement public, le délai d'intervention de cette seconde lecture n'étant pas précisé.

Cette disposition est directement inspirée du troisième alinéa de l'article 6 de la loi du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locale.

La philosophie du mécanisme ainsi proposé est double :

- éviter que les trois offices créés (ou, plutôt, confirmés et modifiés) par le projet de loi n'échappent totalement à la surveillance de l'Etat -qui, dans l'état actuel du droit, les contrôle-);
- permettre à la collectivité territoriale d'être informée des conséquences des décisions de ces offices, dont les responsabilités seront importantes, pour ses finances.

Votre Commission des finances ne conteste par l'utilité d'un contrôle spécifique sur ces trois organismes, eux aussi spécifiques.

En revanche, la notion "d'établissements publics de la collectivité territoriale" lui est apparue beaucoup trop large et susceptible de soumettre la collectivité territoriale à un contrôle plus strict que les régions régies par le droit commun. Il lui a donc paru opportun de limiter aux seuls offices le dispositif de "droit d'alerte" prévu par l'article 41.

Enfin, votre Commission des finances a souhaité supprimer le mécanisme de seconde lecture automatique ; il semble en effet préférable de laisser au président du conseil d'administration de l'office concerné -qui dépend de la collectivité territoriale- le soin, le cas échéant,

de convoquer le conseil d'administration à cet effet. A défaut, il serait, à tout le moins, utile de fixer un délai pour l'intervention de cette seconde lecture.

Décision de la Commission.

Votre Commission des Finances a adopté trois amendements à l'article 41 :

Le premier amendement apporte une simple précision rédactionnelle, en indiquant que la chambre régionale des comptes est compétente non seulement pour assurer le contrôle budgétaire des actes de la collectivité territoriale, mais aussi celui de ses comptes.

Le deuxième amendement supprime le deuxième alinéa de l'article, afin d'éviter tout hiatus entre le texte de cet alinéa et celui de l'article 33 du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République, qui crée, pour l'ensemble des collectivités territoriales, un mécanisme similaire.

Le troisième amendement, enfin, précise le dispositif de saisine, par le représentant de l'Etat, de la chambre régionale des comptes, lorsque des décisions des établissements publics de la collectivité territoriale sont susceptibles d'avoir des conséquences financières graves pour cette dernière ; l'amendement limite le champ d'application de ce dispositif aux trois offices régis par le présent projet de loi et supprime la seconde lecture automatique initialement prévue.

Article 58 bis nouveau

Institution d'une taxe sur les transports de voyageurs entre la France continentale et la Corse, au profit d'un fonds d'aménagement de l'île

Commentaire. Sur proposition de sa Commission des Finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement introduisant un article additionnel à l'article 58. Cet article 58 bis nouveau a pour objet d'instituer une taxe sur les transports de voyageurs, par avion et par bateau, à l'arrivée et au départ de la Corse, au profit d'un "fonds d'intervention pour l'aménagement de la Corse".

- Le principe de constitution d'un fonds d'intervention au profit de l'équipement et de l'environnement en Corse paraît intéressant étant donné l'insuffisance des moyens existant, notamment en ce qui concerne la construction et l'entretien de la voirie.

Un fonds d'expansion économique de la Corse a d'ailleurs existé entre 1968 et 1982 : créé par l'article 20 de la loi de finances pour 1968 sous forme de compte d'affectation spéciale, ce fonds était alimenté par le produit des droits de consommation sur les tabacs et, lors de sa réintégration dans le budget de la région en 1982, ses ressources étaient de l'ordre de 24 millions de francs.

- En revanche, la nature de la taxe instituée par l'article 58 bis peut donner lieu à contestation.

En effet, cette taxe, qui porterait sur le transport des passagers semble contraire aux engagements contractés par la France dans le cadre de la Convention de Chicago sur l'aviation civile internationale de 1944.

Par ailleurs, il y a un certain paradoxe à taxer le transport des voyageurs entre la Corse et la France continentale, alors que ce transport fait, par ailleurs, l'objet de subventions au titre de la continuité territoriale... Ce système reviendrait en fait à ce que l'Etat subventionne indirectement le fonds de développement de la collectivité territoriale.

Décision de la Commission.

Votre Commission des Finances a adopté un amendement qui modifie l'article 58 bis sur trois points essentiels :

1. Le principe du fonds est conservé : sa compétence est élargie, puisqu'il pourra financer des opérations d'aménagement et de développement économique . Mais il est précisé que ce fonds pourra bénéficier, non seulement du produit d'une taxe spécifique mais aussi d'une subvention de l'État.

2. L'institution de cette taxe spécifique est laissée à la libre appréciation de la collectivité territoriale.

3. Cette taxe porterait, non pas, pour les raisons évoquées plus haut, sur le transport des passagers, mais sur l'hébergement touristique en Corse.

Son taux resterait d'un niveau très modéré : entre 1 et 5 F par personne et par nuit. Si l'on considère que la moyenne serait de 3 F, et le nombre de nuits passées par les touristes en Corse hors résidences secondaires, de un million par an (d'après les chiffres donnés récemment par le "livre blanc"), le produit de la taxe atteindrait 30 millions de francs.

Les règles de recouvrement de la taxe, enfin, seraient celles existant pour la taxe de séjour perçue au profit des communes et qui existe, en Corse, dans une quinzaine de communes.

Article additionnel après l'article 58 bis

Dégrèvement de taxe professionnelle au profit des entreprises corses

Après l'article 58 bis, votre Commission des Finances a adopté un article additionnel tendant à contribuer réellement, efficacement et immédiatement au développement économique de la Corse.

A cet effet, votre Commission propose un allègement de taxe professionnelle, qui favoriserait sans conteste l'allègement des coûts de production et l'autofinancement des entreprises corses.

La mesure proposée consiste donc en un dégrèvement de 50 %, portant sur le total de la cotisation de taxe professionnelle due au titre d'un établissement implanté en Corse. Cette mesure s'appliquerait pendant cinq ans, de 1991 à 1995. La perte de ressources ainsi créée pour les collectivités territoriales serait compensée par l'Etat (cette compensation étant d'ailleurs automatique lorsqu'il est recouru à la technique du dégrèvement).

L'allègement fiscal ainsi procuré aux entreprises corses peut être évalué à environ 140 millions de francs en 1991.

En 1989, en effet, le produit de la taxe professionnelle s'établissait comme suit (1) :

1 Source : guide statistique de la fiscalité directe locale, DGCL, ministère de l'Intérieur.

(en millions de francs)

Région Corse	Département de Corse du Sud	Départements de Haute-Corse	Communes	Total
25,2	56,4	47,3	123	251,9

Compte tenu de l'application à ces chiffres du taux d'évolution moyen des bases de taxe professionnelle, le produit de cet impôt en Corse est actuellement compris entre 270 et 280 millions de francs.

Ainsi, le montant de l'allègement oscillerait entre 135 et 140 millions de francs.

La diminution des ressources brutes de l'Etat résultant de l'augmentation des dégrèvements de taxe professionnelle compensés par lui serait, en vertu du paragraphe II de l'article additionnel proposé, compensée par le relèvement d'un peu plus... d'un deux-centième des droits de consommation sur les tabacs, dont le produit prévisionnel est de 23,8 milliards de francs pour 1991. Le tarif de ces droits serait donc infinitésimalement augmenté, à concurrence de 0,58 %.

Article 59

Régime des interventions économiques de la collectivité territoriale

Commentaire. L'article 59 du projet a trois objets distincts :

- prévoir l'application du droit commun des interventions économiques à la collectivité territoriale de Corse, sous réserve de l'habilitation donnée à un décret en Conseil d'Etat de fixer des plafonds différents de ceux prévalant sur le continent ;
- fixer les pouvoirs respectifs de l'Assemblée et du Conseil exécutif en matière d'interventions économiques ;
- autoriser la collectivité territoriale à participer au financement d'un mécanisme spécifique d'aide aux petites et moyennes entreprises.

I. Le régime général des interventions économiques de la collectivité territoriale

Le premier alinéa de l'article 59, dont la rédaction est relativement ambiguë, dispose que "le régime des aides directes prévu par la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire pour 1982 et 1983 est mis en oeuvre par la collectivité territoriale de Corse dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat".

Une telle rédaction pourrait laisser supposer que le projet vise à donner à la collectivité territoriale toute latitude pour déterminer le régime de ses interventions économiques. En réalité, l'objet de ce premier alinéa est simplement de faire application des dispositions du droit commun à la collectivité territoriale.

Ce droit commun prévoit l'existence d'aides directes et indirectes.

Une aide directe est constituée par un transfert financier au profit d'une entreprise ; la nature des aides directes susceptibles d'être accordées est précisée par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 ; il s'agit :

- des primes à la création d'entreprise,
- des primes à l'emploi,
- de bonifications d'intérêt,
- de prêts à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

Dans l'état actuel du droit, ces aides sont accordées par les régions, les départements et les communes ne pouvant que les compléter (le projet de loi relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local, qui instaure une possibilité d'intervention autonome des départements, n'a, pour l'instant, pas été adopté par le Parlement, en dépit d'une première lecture devant le Sénat).

La quotité de certaines des aides directes est, par ailleurs, limitée par un décret en Conseil d'Etat : la prime à la création d'entreprise est plafonnée à 150.000 francs et la prime à l'emploi ne peut excéder 10.000 francs par emploi créé en zone urbaine, ce chiffre étant porté à 20.000 francs en zone rurale et 40.000 franc en zone de montagne.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, le décret en Conseil d'Etat prévu par le premier alinéa de l'article 59 devrait prévoir des limites plus importantes pour la collectivité territoriale de Corse, en raison de la spécificité de la situation économique de la Corse.

L'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 prévoit en outre l'existence d'aides indirectes ; les aides indirectes sont, en principe, librement accordées, mais leurs trois formes principales sont encadrées par la loi (exonérations de taxe professionnelle et garanties d'emprunt) ou par le règlement (rabais sur le prix de cession de bâtiments et de terrains).

II. La mise en oeuvre du régime des interventions économiques

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 59 disposent :

- que la fixation du régime des interventions économiques relève de la compétence de l'Assemblée de Corse ;
- que la mise en oeuvre des délibérations de celle-ci est dévolue au président du Conseil exécutif.

Concrètement, l'Assemblée fixera, par exemple, le montant plafond des aides accordées et les secteurs prioritairement aidés, le président du Conseil exécutif étant chargé de sélectionner les entreprises bénéficiaires.

III. Un dispositif spécifique d'aide aux P.M.E.

Le dernier alinéa de l'article 59 autorise la collectivité territoriale à participer à un fonds, géré par "une société de développement régional" et ayant pour objet l'apport de fonds propres à des entreprises en développement.

Ce dispositif n'existe pas, pour l'instant, dans le droit commun des interventions économiques. Celui-ci, en revanche, autorise les régions (et les autres types de collectivités locales) à participer au fonds de garantie d'établissements de crédits ayant vocation à accorder des garanties d'emprunts à des entreprises en développement.

Votre Commission des finances a approuvé cette mesure, qui permettra à la collectivité territoriale de conforter les fonds propres des PME, sans avoir, pour autant, à s'impliquer dans la gestion du fonds de développement, qui relèvera de la société de développement régional, la CADEC (Caisse autonome de développement de la Corse).

Il semble, toutefois, peu opportun de conférer à celle-ci un quelconque monopole dans la distribution des crédits alloués par la collectivité territoriale. C'est pourquoi votre Commission des finances a souhaité que les fonds de développement économique financés par la collectivité territoriale puissent être, le cas échéant, gérés par la société de développement régional ou par tout établissement de capital-risque.

Décision de la Commission.

Votre Commission des Finances a adopté deux amendements à l'article 59 :

Le premier amendement vise à préciser la rédaction du premier alinéa, en indiquant que le droit commun des interventions économiques s'applique à la collectivité territoriale, sous réserve des adaptations nécessitées par la spécificité de la situation économique de la Corse, qui seront prévues par décret en Conseil d'Etat.

Le second amendement, adopté après intervention de M. René Monory, qui s'interrogeait sur son degré de spécificité par rapport au droit commun, élargit la possibilité ouverte par le dernier alinéa de l'article 59 en autorisant la collectivité territoriale à constituer des fonds de développement auprès de plusieurs établissements de capital-risque, au lieu d'en réserver le monopole à la société de développement régional.

Article 60

Régime fiscal de la Corse

Commentaire. L'article 60 prévoit qu'une commission mixte, composée de six représentants de la collectivité territoriale de Corse et de six représentants de l'Etat, formulera des propositions relatives au régime fiscal de la Corse, et à la sortie de l'indivision.

I - La situation actuelle

L'article 25 de la loi du 25 juillet 1982 prévoit expressément le maintien du régime fiscal spécifique de la Corse, mais il dispose également que ce régime fera l'objet d'une analyse présentée par le Gouvernement au Parlement avant le 1er juin 1983, puis d'une adaptation "en vue, notamment, de favoriser l'investissement productif". Dans les faits, ce double engagement n'a pas été tenu.

a) Les propositions de l'Assemblée régionale

• A deux reprises, l'Assemblée de Corse a utilisé la faculté que lui donne l'article 27 de la loi du 2 mars 1982 portant statut particulier de la Corse, aux termes duquel "... l'Assemblée peut, de sa propre initiative, ou saisie par le Premier ministre, adresser à celui-ci (...) toutes propositions relatives aux conditions du développement économique, social et culturel de la Corse (...). Le Premier ministre accuse réception dans les quinze jours et fixe le délai dans lequel il apportera une réponse au fond."

Ainsi, le 18 avril 1985, l'Assemblée de Corse a adressé au Premier ministre plusieurs propositions tendant à la "promulgation d'un statut fiscal particulier de la Corse".

Ces propositions avaient pour objet :

- **de réduire certains avantages fiscaux, en affectant le supplément de recettes dégagées : ainsi, la suppression de la réfaction de la taxe sur la valeur ajoutée frappant les produits pétroliers au**

profit d'un fonds d'investissement routier régional, ou la réduction de la différence de prix entre le prix du tabac vendu en Corse et celui vendu sur le continent avec reversement au profit du budget de la région ;

- de maintenir, voire d'augmenter, certains avantages fiscaux ; en matière :

. de taxe sur la valeur ajoutée, une réfaction d'assiette pour les vins et eaux produits en Corse ;

. d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu, un abattement sur le bénéfice imposable des entreprises corses, une exonération temporaire des bénéfices des entreprises nouvelles et des bénéfices réinvestis en Corse ;

. d'impôt sur le revenu des personnes physiques, une réduction de la cotisation ;

. de droits sur les mutations, des exonérations de droit d'enregistrement et de timbre récompensant la sortie de l'indivision, et l'exonération de droits sur les mutations à condition que les biens transmis ne soient pas entrés dans le patrimoine depuis moins de cinq ans ;

- de mettre à l'étude le projet de création d'une zone franche en Corse, notamment au regard des règles communautaires.

• Le 11 mai 1990, l'Assemblée de Corse a adopté à nouveau diverses "propositions d'ordre économique, social, culturel, administratif, adressées au Gouvernement dans le cadre de la préparation de la loi-programme". Parmi elles, un chapitre est consacré au statut fiscal de la Corse, où sont reprises les propositions déjà adressées au Gouvernement en 1985.

Si le Premier ministre a accusé réception de l'ensemble de ces propositions, aucune suite ne leur a été donnée.

b) Le rapport PRADA

Ce n'est qu'à la suite des manifestations ayant marqué l'année 1989 en Corse que le Gouvernement a décidé de se pencher sur le régime fiscal de l'île, au sein d'une des "tables rondes" coordonnées

par M. Michel Prada. Le rapport issu de ces travaux, le 9 août 1989, après avoir retracé la spécificité du régime de la Corse, fait état des réactions des membres de la table ronde face à la situation actuelle, avant de faire des propositions.

1) Les réactions de la table ronde à la situation actuelle

** Les aides au développement économique*

- La table ronde a reconnu que la priorité, dans les mesures fiscales, devait être apportée au développement économique de l'île, sous forme d'accompagnement d'un plan de développement à venir.

Dans ce cadre, il a été estimé que les mesures fiscales devaient tout d'abord prendre la forme **d'un allègement des charges fixes des entreprises**, d'application générale, avant d'envisager une aide fiscale à l'investissement plus sélective selon les secteurs d'activité.

** Les droits de succession*

La table ronde a considéré que le régime fiscal des successions en Corse était un facteur d'encouragement à l'indivision, du fait de la multiplication des indivisions successorales.

D'après des statistiques de 1984, 15 % des locaux, 39 % des parcelles, et 34 % des comptes de propriétaires sont en indivision. Ces chiffres sont respectivement de 13, 17 et 21 % dans l'ensemble des départements.

2) Les propositions de la table ronde

A partir de ce constat, plusieurs propositions ont été formulées par les participants et discutées collectivement.

** L'aide aux entreprises*

L'idée de créer un octroi de mer, comme dans les départements d'outre-mer, a été réfutée comme contraire aux règles communautaires du fait de son caractère discriminatoire ; de même, l'institution de zones franches a été considérée comme requérant l'accord préalable des instances de Bruxelles.

Par ailleurs, a été plusieurs fois évoquée au cours des débats l'idée d'étendre à la Corse le régime de la réduction d'impôt

existant dans les DOM au profit de certains investissements : il a été souligné que ce régime avait essentiellement favorisé, jusqu'à présent, le secteur de l'immobilier et du tourisme.

La proposition d'augmenter les abattements pour les adhérents des centres et associations de gestion agréés s'est heurtée au risque de demande reconventionnelle de la part des salariés.

En revanche, un accord de principe a été atteint sur la nécessité d'alléger les charges fixes des entreprises, notamment par réduction de la taxe professionnelle.

Une aide directe à l'investissement, sous forme d'une provision en franchise d'impôt sur le revenu, ou d'impôt sur les sociétés, et d'exonération des entreprises existantes qui engagent des activités nouvelles : cette dernière mesure est entrée en vigueur à travers la loi de finances pour 1991.

Enfin, il a été convenu qu'un dispositif spécifique pour l'agriculture corse devrait être mis en place.

** Un autre emploi des dépenses fiscales*

La table ronde, en reconnaissant que l'aide à la consommation n'était pas un instrument d'aide au développement, s'est divisée sur le point de savoir comment compenser, pour les résidents en Corse, le relèvement des taux de TVA et d'accises, et a souligné le risque d'impact sur la hausse des prix de telles mesures.

En ce qui concerne le problème des droits de succession, la proposition de la table ronde de rétablir l'obligation de déclaration, mais d'exonérer les immeubles et les actifs professionnels, paraît aller très loin dans la dérogation au droit commun. Une proposition d'exonérer la première mutation, à titre gratuit, d'immeubles situés en Corse n'a pas attiré de réponse positive des participants à la table ronde.

II - L'apport de l'article 60

• **Le rapport Prada**, s'il a permis de faire s'exprimer les parties intéressées : élus et représentants des organisations socio-professionnelles, en présence des services de l'Etat, n'a pas permis de dégager de solution immédiatement applicable. Seule a été mise en oeuvre, dans la loi de finances pour 1991, l'exonération temporaire d'impôt sur les sociétés pour les activités nouvelles développées dans certains secteurs. Cette mesure, si elle est intéressante, n'aura sans

doute qu'un impact limité, du fait du faible nombre d'entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés en Corse.

L'article 60 du projet de loi prévoit donc la mise en place d'une commission paritaire chargée de formuler des propositions d'aménagement du statut fiscal de la Corse, au vu desquelles un projet de loi sera élaboré et présenté au Parlement.

La formule retenue tire les leçons de l'échec du dialogue entre l'Assemblée de Corse et le Gouvernement, en obligeant les élus de l'Assemblée et les représentants de l'Etat à travailler ensemble. Cette formule, un peu directive, devrait avoir l'avantage de l'efficacité.

Décision de la Commission.

L'article 60 ne comporte aucune mesure fiscale en faveur de la Corse, ce qui peut paraître constituer une lacune sérieuse du texte. C'est pourquoi votre Commission des Finances vous propose (voir supra, article additionnel à l'article 58 bis) une mesure significative et immédiate en faveur du développement économique, sous la forme d'un dégrèvement de taxe professionnelle pour les entreprises existant en Corse. Cette proposition a d'ailleurs recueilli une opinion favorable de la table ronde sur la fiscalité instituée dans le cadre de la mission confiée à M. Prada.

Votre Commission des Finances a estimé préférable, avant d'aller plus loin, d'attendre les conclusions de la commission mixte prévue par le présent article. Toutefois, votre Commission des Finances vous présente deux amendements dont l'objet est d'asseoir l'autorité de la commission mixte et de renforcer l'efficacité de ses travaux.

Le premier prévoit que la commission mixte instituée par l'article sera installée dans le mois suivant l'élection du bureau de l'Assemblée de Corse. Il importe, en effet, que cette commission se mette au travail le plus rapidement possible ;

Le second précise que cette commission sera présidée par un membre du conseil exécutif de l'Assemblée : il est normal que ses travaux soient dirigés par un représentant élu de la collectivité territoriale, s'agissant de mesures qui intéressent en premier lieu cette collectivité ;

. que les travaux de la commission prendront en compte :

- * la nécessité d'encourager l'investissement productif en Corse qui doit devenir une priorité absolue ;
- * l'impératif de mettre au point un dispositif d'incitation à la sortie des biens immobiliers de l'indivision : pour éviter tout abus, ce dispositif ne s'adresserait qu'aux indivisions déjà existantes, et permettrait d'apurer la situation.

Article 65

Régime des crédits alloués aux offices du développement agricole et du développement hydraulique

Commentaire. La loi du 30 juillet 1982 a créé deux offices chargés d'intervenir en matière d'aménagement agricole et rural, l'office du développement agricole et rural (à compétence générale) et l'office d'équipement hydraulique (dont les attributions concernent "l'aménagement et la gestion de l'ensemble des ressources hydrauliques."

Les articles 61 à 64 du présent projet de loi modifient le statut juridique de ces offices et les soumettent expressément à la tutelle de la collectivité territoriale de Corse. Ces articles, contrairement à l'article 65, ne rentrent pas dans le champ de compétence de votre Commission des Finances.

L'article 65 a trait, en effet, au régime des crédits alloués aux offices ; il contient deux dispositions différentes : d'une part, les subventions que l'Etat alloue actuellement à cet office seraient intégrées dans la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale ; d'autre part, les offices seraient compétents pour la gestion des crédits qui leur seront délégués par la collectivité territoriale.

1. L'intégration des subventions de l'Etat dans la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale

L'office du développement agricole et rural et l'office du développement hydraulique reçoivent, actuellement, des subventions spécifiques de l'Etat, imputées au budget du ministère de l'agriculture.

Quatre articles budgétaires sont concernés :

- **au profit de l'office du développement agricole :**
l'article 44-80-21 ("interventions pour l'aménagement rural") : 11,340 millions de francs en 1990, reconduits en 1991 ;

- **au profit de l'office de développement hydraulique :**

• l'article 44-80-21 également : 15,660 millions de francs en 1990 et 1991 ;

• l'article 61-40-50 ("travaux d'hydraulique : opérations d'intérêt régional") et l'article 61-84-15 ("grands aménagements régionaux"), dont les crédits au profit de l'hydraulique corse se

montent au total à 9,2 millions de francs d'autorisations de programme.

Le montant total de crédits appelés à être intégrés dans la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale est donc de 36,2 millions de francs, dont 24,8 millions au titre de l'office du développement hydraulique et 11,4 millions au titre de l'office du développement agricole.

Cette intégration dans la D.G.D. de la collectivité territoriale est implicitement prévue par l'article 65, puisque celui-ci dispose que les offices gèrent les crédits qui leur sont délégués par la collectivité territoriale "au titre des dotations visées au paragraphe II de l'article 73", ce paragraphe prévoyant l'attribution de "ressources budgétaires en compensation de charges transférées à la collectivité territoriale."

Cette formulation est, pour deux motifs, ambiguë ; d'une part, le transfert des crédits dans la D.G.D. de la collectivité territoriale n'est traité que par préterition ; d'autre part, la rédaction retenue semble établir un lien entre le montant des crédits appelés à être intégrés dans cette D.G.D. et le montant des subventions qui seront accordées aux offices par la collectivité territoriale. Une clarification rédactionnelle paraît donc s'imposer.

II. Le régime des crédits délégués aux offices

L'article 65 confère compétence aux offices pour "gérer" les crédits qui leur seront délégués par la collectivité territoriale.

Cette formule n'a pas semblé adéquate à votre Commission des Finances ; elle n'est d'ailleurs pas retenue par l'article 69, qui traite de l'office des transports.

Il lui a donc semblé préférable de substituer la notion de "répartition des crédits" à celle de "gestion des crédits", tout en précisant que cette répartition doit s'effectuer conformément à des orientations arrêtées par la collectivité territoriale.

Décision de la Commission.

Votre Commission des Finances a adopté à l'article 65 un amendement traduisant les observations développées ci-dessus.

Article 68

Transfert à la collectivité territoriale de Corse de la dotation de continuité territoriale

Commentaire. L'article 68 a pour objet de transférer à la collectivité territoriale de Corse la dotation destinée à assurer la continuité territoriale de la desserte maritime et aérienne de l'île.

I. Le service public de la continuité territoriale

a) L'apparition de la notion de service public

Avant 1976, l'Etat versait une subvention forfaitaire à la Compagnie générale des transports méditerranéens pour compenser les obligations qui lui étaient imposées en termes de desserte et de tarifs.

A l'issue d'un comité restreint tenu le mercredi 10 décembre 1975 à Matignon, est affirmée la notion de "service public de la continuité territoriale".

- **la continuité** impose la définition de contraintes particulières pour les compagnies exploitant les lignes entre la Corse et le continent : fréquence de trafic, calcul de tarifs sur la base d'un tarif ferroviaire ;

- **le service public** implique la prise en charge, par l'Etat, de ces obligations, dans le cadre d'une enveloppe de la continuité territoriale figurant à une ligne particulière du budget du secrétariat d'Etat aux transports.

Dans ce cadre, des conventions sont conclues pour 25 ans (soit jusqu'en 2001) avec les compagnies maritimes pour leur concéder l'exploitation des dessertes ; pour le transport des passagers et véhicules accompagnés, le monopole est accordé à la compagnie générale transméditerranéenne devenue par la suite la Société Nationale Corse Méditerranée. Pour les transports de marchandises, deux compagnies, CMN et Pittaluga, sont concessionnaires.

En 1979, l'Etat étend le bénéfice des subventions de continuité territoriale au transport aérien de "bord à bord", dans le cadre de conventions conclues avec Air France et Air Inter, afin de couvrir l'exploitation déficitaire des lignes.

b) La situation actuelle

*** Le cadre juridique**

• **La loi du 30 juillet 1982** portant statut particulier de la Corse, dans son article 19, redéfinit le cadre de la continuité territoriale. C'est une **convention entre l'Etat et la région**, révisée tous les cinq ans, qui définit les critères de détermination de la subvention de continuité territoriale et les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et le continent, en matière de desserte et de tarifs.

Sur cette base, l'office des transports de la région de Corse, établissement public industriel et commercial, est attributaire de la subvention et conclut des **conventions avec les compagnies concessionnaires**, définissant les tarifs, les conditions d'exécution et la qualité du service ainsi que leurs modalités de contrôle ; ces compagnies restent les mêmes et l'office modifie peu la répartition des subventions existantes.

*** Le bilan de l'utilisation de l'enveloppe de continuité territoriale**

- La répartition des dotations

• L'enveloppe de continuité territoriale est indexée sur le taux de progression du P.I.B. marchand. La répartition des dotations entre le "maritime" et "l'aérien" a évolué depuis 1986 de la manière suivante :

SUBVENTIONS DE CONTINUITÉ TERRITORIALE
(Source : Office des transports de la Région Corse)

Année	1986	1987 (+ 2 %)	1988 (+ 2,5 %)	1989 (+ 2,5 %)	1990 (4) (+ 2,5 %)
Dotation Etat	702,810	716,799	734,720	753,088	771,915
• dont maritime	510,210	619,799	635,295	648,137	664,340
• dont aérien	89,600	94,000	96,350	101,799	104,369
• dont OTRC (5)	3,000	3,000	3,075	3,151	3,211
Autres dotations		2,000	(1) 2,000	(1) 2,000	(1) 2,000
Subvention					
• SNCM	458,000	467,160	478,839	490,810	503,080
• CMN	127,000	(2) 120,540	(2) 141,778	136,098	139,500
• PITTALUGA	10,800	9,307	10,154	9,960	10,000
• SNCF	0,255	0,179	153	0,160	0,400
Total maritime	596,055	597,186	630,925	637,028	652,980
Solde maritime	14,155	22,613	4,370	11,108	11,359
Subvention					
• AIR FRANCE	41,800	42,635	43,701	44,793	45,914
• AIR-INTER	41,800	42,635	43,701	44,793	45,914
• TAT	4,361	8,055	7,986	9,096	9,700
• AIR-CORSE		1,944	3,225	3,039	3,800
• CCM					
Total aérien	87,961	95,269	98,513	101,723	105,328
Solde aérien	1,638	0,730	0,263	2,075	1,034
Solde aérien et maritime	15,794	23,343	4,107	13,189	12,394

(1) Subvention du Conseil général du Var pour la desserte aérienne de Toulon (AIR-CORSE)

(2) 9 millions de francs non versés à la CMN en 1987 et versés en 1988

(3) Compte non définitif

(4) Budget prévisionnel

(5) Subvention en fonctionnement et investissement pour l'OTRC.

En 1991, 700 MF sont inscrits en loi de finances initiale, ce qui paraît constituer une régression surprenante, à l'aube de l'entrée en vigueur d'une nouvelle convention entre l'Etat et la région. Toutefois, 70 MF devraient abonder cette dotation par décret de virement, et l'inscription de 22 MF a été annoncée dans la loi de

finances rectificative qui devrait intervenir en fin d'année. Cette inscription différée constitue un procédé pour le moins contestable.

L'évolution prévisionnelle des dotations en 1991 peut être retracée comme suit (la répartition de l'enveloppe aérienne est effectuée par ligne et non par compagnie) :

Subvention	1991 (millions de francs)
SNCM	480
CMN	120
PITTALUGA	15
SNCF	0,4
Lignes Marseille/Bastia-Ajaccio (AF + AI + CCM)	39
Nice/Bastia-Ajaccio (CCM)	42
Calvi/Marseille-Nice (AF + AI)	13
Figari/Marseille-Nice (TAT)	12,6
Toulon/Bastia-Ajaccio (Kyrnair)	4
institution d'un tarif résident	25
CCM (dotation en capital)	35
OTRC (Office des Transports)	4,6

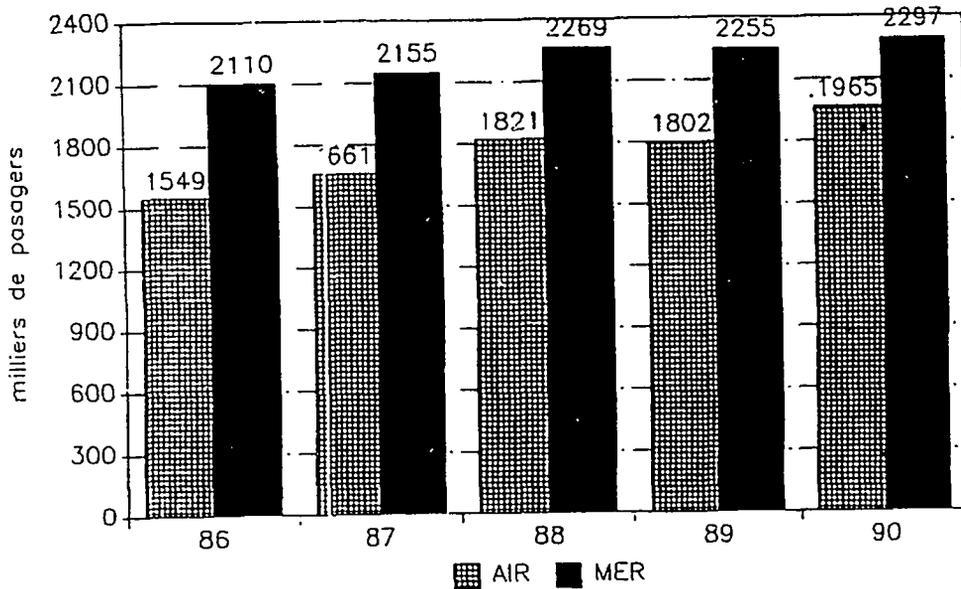
• **La desserte maritime**

* **Les résultats**

- La subvention versée à la Société Nationale Corse Méditerranée est passée de 458 millions de francs en 1986 à 503 millions de francs en 1990, soit + 9,8 %. Alors que la convention du 31 mars 1976, concédant l'exploitation de la desserte à la SNCM, prévoyait que la subvention était actualisée en prenant en compte l'évolution du prix du combustible à hauteur de 10 %, la convention du 20 février 1987 ne pose comme référence d'indexation annuelle que la variation du prix du PIB marchand prévue en loi de finances.

- Les résultats obtenus par la SNCM en termes de trafic montrent que le trafic maritime n'a pas progressé de manière régulière au cours de ces dernières années,

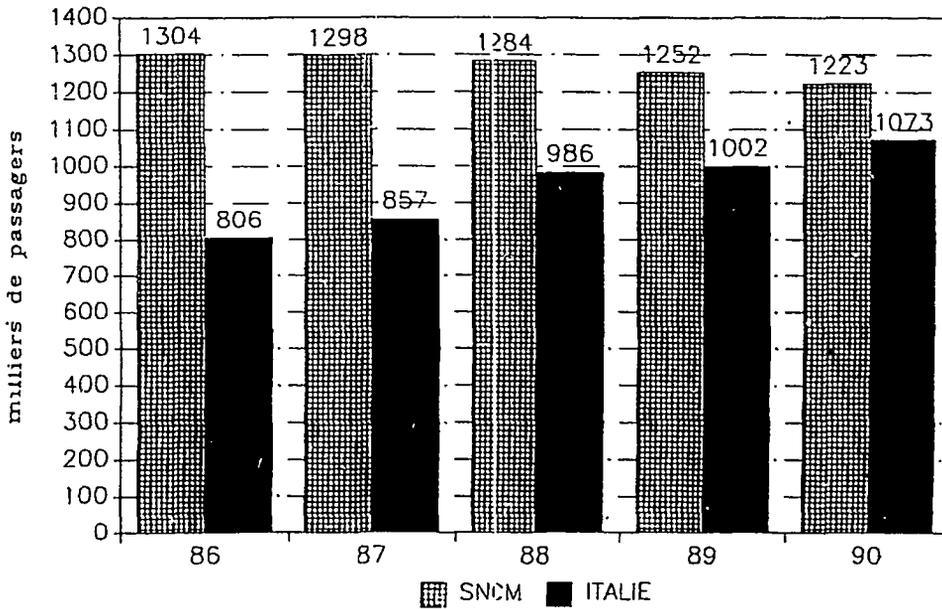
. du fait de la concurrence des transports aériens :



Le trafic maritime comprend le trafic avec l'Italie.

. du fait de la montée en puissance du trafic maritime italien, qui exerce également une concurrence, même si elle est plus marginale :

TRAFIC ANNUEL DE PASSAGERS MARITIMES
(de 1986 à 1990)



Source : Office des transports de la région Corse.

*** L'utilisation de l'enveloppe de continuité territoriale**

Un récent rapport de la Cour des Comptes et les travaux de la table ronde sur la continuité territoriale organisée en 1989 dans le cadre du rapport Prada ont apporté des analyses convergentes sur la gestion de l'enveloppe par l'office des transports de la région Corse et l'utilisation des subventions par les compagnies.

• **L'amélioration de la desserte a été jugée "incontestable" par la table ronde sur la continuité territoriale : "le renouvellement des grands transbordeurs, l'aménagement des cargos mixtes ont permis de multiplier les services de transport maritime en offrant aux usagers un confort plus grand. Même si elle peut apparaître très coûteuse économiquement, la desserte des ports secondaires a été sensiblement renforcée".**

Par ailleurs, le rapport Prada relève que les **réductions tarifaires** permises par la dotation de continuité territoriale sont de 40 % pour le passager de la SNCM et de la CMN, autant pour une voiture, et de 65 % pour les marchandises, ce qui est considérable.

• **Toutefois, plusieurs critiques significatives sont également à relever :**

- La dotation de continuité territoriale à la SNCM comporte une part spécifique, de plus de 45 % du total, destinée à prendre en charge des **dépenses en capital**. Le ministère des finances a autorisé la compagnie SNCM à constituer, au passif du bilan, une réserve pour renouvellement de flotte, ce qui a permis, en période de baisse de prix du pétrole, de ne pas faire apparaître des comptes excédentaires après subvention de la continuité territoriale.

Par ailleurs, le principe même de la subvention en capital peut être critiqué, dès lors que les amortissements sont calculés de façon réaliste : il y a là un encouragement à l'accélération du renouvellement de la flotte, qui a logiquement été utilisé par la SNCM.

- **La comptabilité de la SNCM séparant l'activité subventionnée au titre de la continuité territoriale des autres activités n'opérerait pas une distinction suffisamment claire.** L'office régional des transports de Corse, estimant que l'exploitation du réseau "libre" ne supportait pas l'ensemble des charges qui lui sont imputables, aurait d'ailleurs récemment demandé - à la SNCM comme à la CMN - de revoir certaines clés de répartition entre réseau concédé et réseau libre.

- Les surcoûts

Le rapport Prada souligne le poids des charges d'équipage résultant d'un accord de 1962 sur l'organisation du travail à bord des navires de la continuité territoriale ; ce surcoût, par rapport aux autres armements français ou étrangers, n'est pas chiffré de manière précise mais est estimé à plusieurs dizaines de millions.

Toutefois, ce sont les coûts portuaires qui font l'objet d'une critique particulièrement vive, et notamment les frais de manutention.

La ventilation de ces coûts en 1987 est la suivante :

	Passagers		Marchandises	
Droits de port	16	2 %	12	3 %
Taxes d'usage	36	4 %	(pm)	(nl)
Frais de port	17	2 %	16	3,5 %
Manutention	28	3 %	108	24,5 %
Total	97 MF	11 % du coût total	136 MF	31 % du coût total

Source : Rapport Prada

Le rapport Prada relève que l'organisation de la manutention "est particulièrement archaïque et mal adaptée à la nature du trafic de la continuité territoriale", et que "dans tous les ports de la desserte, tant continentaux que corses, les frais de manutention et les frais de port, compte tenu des usages, sont sans rapport avec les services rendus, y compris pour le transport du ciment".

- La (non) continuité du service public

La desserte maritime de la Corse est fréquemment perturbée par des grèves : dockers, marins, personnel au sol,... le rapport Prada relève que la SNCM a recensé, de 1986 à 1988, 50 traversées annulées ou perturbées sur 1 700 en moyenne annuelle, et la CMN 26 traversées sur 430.

Cet état de fait avait amené notre collègue M. François Giacobbi à déposer le 25 juin 1987 une proposition de loi tendant à reconnaître et à organiser "le droit à la permanence des liaisons

maritimes et aériennes de la Corse avec le territoire continental de la République". Il y a là un véritable problème qui justifie sans doute l'aménagement de règles spécifiques pour l'exercice du droit de grève, sauf à admettre l'interruption intermittente du service public.

• **La desserte aérienne**

- **Les résultats observés**

. La subvention versée aux compagnies aériennes a évolué de manière régulière : l'indexation est réalisée sur le PIB marchand, et le coût du carburant n'entre pas en ligne de compte.

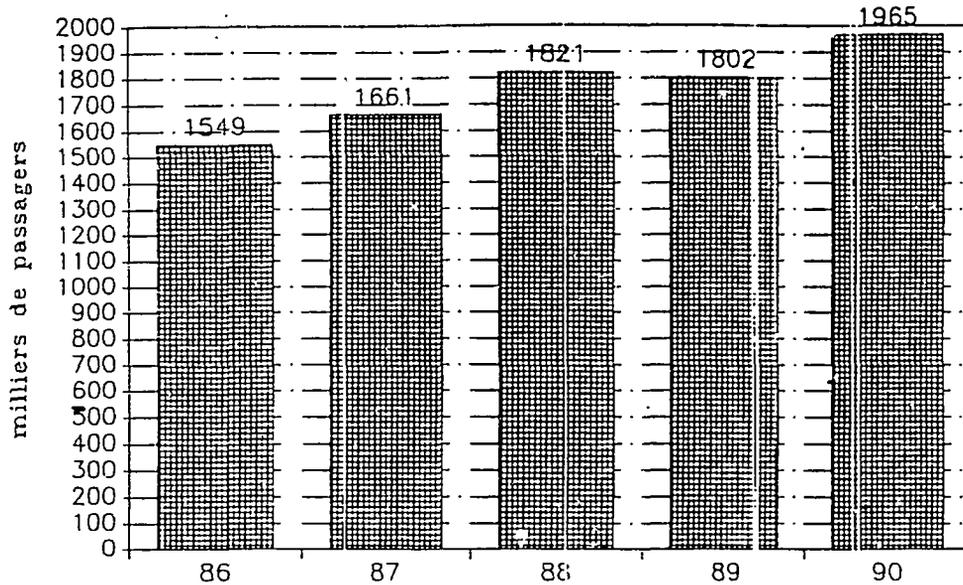
En 1991, un redéploiement certain est effectué en direction des dessertes aériennes, la subvention progressant de 105,3 MF à 170,6 MF.

. La structure des compagnies desservant les liaisons "bord à bord" s'est modifiée, puisqu'en janvier 1989 a été constituée une compagnie aérienne régionale "Corse Méditerranée" (C.C.M.), société d'économie mixte locale dont le capital se répartit comme suit :

Région	: 8,0 MF
T.A.T.	: 1,0 MF
AIR FRANCE	: 1,0 MF
AIR INTER	: 1,0 MF
SNCM	: 1,0 MF
CREDIT AGRICOLE	: 1,5 MF
CDC	: 1,3 MF
SCET	: 0,2 MF
CADEC	: 1,0 MF
TOTAL	<u>16,0 MF</u>

La CCM a été désignée comme concessionnaire des lignes Nice-Ajaccio, et Nice-Bastia, à compter du 1er juillet 1990, en remplacement d'Air France par un avenant à la convention entre l'Etat et la région de Corse, signé le 15 mai 1990.

• Le trafic annuel de passagers aériens "bord à bord" a évolué de manière régulière, - sauf en 1989 du fait des manifestations ayant perturbé gravement la vie économique de la Corse :



- L'estimation qualitative

La table ronde organisée en 1989 sur les problèmes de la communauté territoriale a porté sur la desserte aérienne une appréciation plus positive que sur la liaison maritime entre la Corse et le Continent, du fait que :

- la subvention au passager transporté est plus faible, par rapport au transport maritime, sauf pour les dessertes secondaires :

. 106 F pour le passager Air France et Air Inter, contre 237 F pour le passager SNCM, avec une voiture, et 156 F sans voiture ;

- le suivi des charges imputables au réseau Corse n'a pas mis en évidence de surcoût particulier ;

- les lignes desservies par Air France et Air Inter restent déficitaires après subvention ;

- les dépenses effectuées en Corse, qui constituent les "retombées économiques" de la collectivité territoriale pour l'île, sont supérieures aux subventions de continuité territoriale pour Air France et Air Inter, alors qu'elles sont sensiblement inférieures pour la SNCM.

II. L'apport du projet de loi

Le projet de loi, dans son article 73-V, prévoit que l'Etat verse à la collectivité territoriale de Corse un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation intitulé "dotation de continuité territoriale", dont le montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement.

1. L'article 68 définit le principe de "continuité territoriale" :

- le service public doit être adapté à chaque mode de transport,
- les conditions d'accès de qualité, de régularité et de prix doivent atténuer le handicap de l'insularité.

2. L'article 68 détermine aussi le nouveau cadre d'utilisation de la dotation de continuité territoriale :

- les liens conventionnels qui existaient entre l'Etat et la région, disparaissent et c'est la collectivité territoriale qui définit les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et le continent ;

- la référence aux tarifs de la SNCF et à la subvention versée à cette société par l'Etat pour le calcul de la dotation disparaît également, l'indexation étant réalisée sur la DGF ;

- c'est la collectivité territoriale - et non plus l'Etat - qui concède les liaisons aux compagnies, sous réserve :

- pour les compagnies maritimes, que la flotte soit immatriculée en France, c'est le "monopole du pavillon".

L'article 27 du code général des Douanes précise en effet que "les transports effectués entre les ports de la France métropolitaine sont réservés au pavillon français. Toutefois, le ministre chargé de la marine marchande peut autoriser un navire étranger à assurer un transport déterminé".

- pour les compagnies aériennes, qu'elles soient titulaires d'une autorisation ou d'un agrément délivré par le ministre chargé des transports. L'article L 330-1 du code de l'aviation civile dispose en effet que "les personnes physiques françaises et les personnes morales ayant leur siège social en France ne peuvent exercer une activité de transport aérien public, soit sur le territoire national, soit à

l'étranger, au moyen d'aéronefs immatriculés en France que si elles y ont été autorisées par l'autorité administrative.

L'autorisation précise la durée pour laquelle elle est accordée, l'objet du transport, les liaisons ou les zones géographiques que l'entreprise peut desservir et le matériel qu'elle peut exploiter"...

Actuellement, l'autorisation est accordée par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile, après avis du conseil supérieur de l'aviation marchande donné au vu d'examen des garanties morales, financières et techniques de l'entreprise, et de l'opportunité de la création d'un service nouveau de transport aérien.

3. L'Assemblée nationale a apporté deux modifications à l'article 68 :

- elle a supprimé une condition fixée par le projet du Gouvernement à l'utilisation des crédits de continuité territoriale et qui précisait que les conditions de desserte ne devaient pas occasionner de charges excessives pour la collectivité territoriale. Cette suppression paraît opportune : en effet, cette référence à des "charges excessives" n'a rien de normatif.

- Par ailleurs, l'Assemblée nationale a modifié la notion actuelle de continuité territoriale qui ne concerne que les liaisons entre la Corse et le littoral méditerranéen du continent : elle a en effet étendu cette notion à **l'ensemble des destinations de la France continentale**, en considérant que l'enveloppe de continuité territoriale devait pouvoir être utilisée pour réduire le coût et augmenter la fréquence des liaisons entre la Corse et des villes importantes du continent, en premier lieu avec Paris.

Décision de la Commission.

• Votre Commission des Finances relève que le projet de loi donne peu de liberté à la collectivité territoriale de Corse dans la gestion de l'enveloppe de continuité territoriale :

- l'article 73 dispose qu'il s'agit d'un concours particulier, préaffecté (voir plus loin le commentaire de cet article)

- l'article 68 précise que :

1. la collectivité territoriale de Corse est substituée à l'Etat et à la région dans l'exécution de ses obligations, ce qui

implique notamment la poursuite de la convention de concession avec la SNCM, qui va de 1976 à 2001.

2. que la collectivité territoriale ne peut concéder les liaisons aériennes qu'à des compagnies agréées par l'Etat : or, l'arrêté d'agrément porte aussi autorisation d'exploiter une ligne pour une période donnée (ex : jusqu'au 1er janvier 2001 pour les liaisons bord à bord d'Air Inter).

Votre Commission des Finances a donc adopté, sur proposition de son rapporteur, **un amendement tendant à transférer à la collectivité territoriale de Corse le pouvoir d'autoriser l'exploitation des lignes, à des compagnies aériennes dont la capacité d'être transporteur public aura été agréée par le ministre chargé des transports.**

• Par ailleurs, votre Commission des Finances a adopté, sur proposition de son rapporteur, **un amendement tendant à donner à la collectivité territoriale de Corse toute latitude pour moduler les tarifs de desserte entre la Corse et le continent en évitant de préjuger du caractère systématiquement "favorable" de ces tarifs.**

• Enfin, sur proposition de M. Maurice Couve de Murville, votre Commission des Finances a adopté **un amendement qui supprime la notion de "handicap de l'insularité", inutilement négative.**

Article 69

Office des transports de la Corse

Commentaire. L'article 69 institue l'office des transports de la Corse, définit ses missions et certaines de ses règles d'organisation.

I. Le droit actuel

L'article 20 de la loi 82-659 du 30 juillet 1982 a créé un office des transports de la région de Corse.

Cet office est un établissement public national à caractère industriel et commercial.

Ses compétences sont définies par l'article 20 de la loi du 30 juillet 1982 précitée, et précisées par le décret 83-826 du 16 septembre 1983 : dans le cadre de la convention quinquennale passée entre l'Etat et la région, l'office conclut et gère les conventions avec les compagnies concessionnaires.

L'office est administré par un conseil d'administration de trente trois membres : dix sept membres sont désignés par l'Assemblée de Corse, seize membres sont désignés par décret, dont quatre représentants de l'Etat, onze représentants des organisations socio-professionnelles, une personnalité qualifiée.

Les ressources de l'office comprennent la dotation de continuité territoriale, et divers produits annexes. La comptabilité de l'office doit séparer les dépenses de fonctionnement de l'office, les dépenses relatives à la desserte maritime, les dépenses relatives à la desserte aérienne, et aucun transfert entre les trois sections ne peut être effectué sans l'accord du commissaire du Gouvernement.

La gestion par l'office de l'enveloppe de continuité territoriale est considérée par le rapport Prada comme satisfaisante, à plusieurs titres :

- la structure de l'office est restée légère (neuf agents),
- la gestion de l'enveloppe a été rigoureuse,
- l'office a manifestement formulé, à de nombreuses reprises, des recommandations en vue de mieux utiliser les crédits de continuité territoriale.

Budget de fonctionnement de l'office

	1988	1989	1990
Ressources			
. Dotation de l'Etat (fonctionnement et capital)	3.075	3.152	3.211
. Autres ressources (4) (produits financiers notamment)	630	767	1.234
TOTAL	3.705	3.919	4.445
Emplois			
Dépenses de fonctionnement (5) (personnel, services extérieurs, déplacements, achats, frais financiers, amortissements, remboursement d'emprunts...)	3.365	4.203	4.445
SOLDE	340	(284)	0
TOTAL RESSOURCES	737.350	755.855	775.148
TOTAL EMPLOIS	732.902	742.955	762.753
SOLDE	4.448	12.900	12.395

Source Ministère de l'Équipement, du logement, des transports, et de la Mer.

1991 : non communiqué du fait de l'attente de la mise à niveau des crédits de continuité territoriale

II. L'apport du projet de loi

- L'article 69 pose tout d'abord **le principe du caractère local**, et non plus national de l'office : celui-ci est un établissement public de la collectivité territoriale, ce qui devrait avoir pour double conséquence de renforcer les pouvoirs de celle-ci sur l'office, et d'alléger ses modalités de gestion.

- **L'office conserve sa compétence essentielle**, qui est la gestion de l'enveloppe de continuité territoriale, dans le cadre de conventions conclues avec les compagnies concessionnaires.

- **L'office est présidé par un membre du conseil exécutif** et est géré par un directeur nommé par ce conseil sur proposition de son président.

- Enfin, il est précisé que **le conseil d'administration de l'office** est composé en majorité de représentants élus de l'Assemblée de Corse ce qui paraît indispensable pour assurer une cohérence de l'action de l'office avec la politique de la collectivité territoriale et pour le reste, de représentants des organisations socio-professionnelles .

Décision de la Commission.

Sur proposition de son rapporteur, votre Commission a adopté **deux amendements** :

- le premier tendant à habiliter l'office à se faire communiquer, par les compagnies concessionnaires, tous les documents comptables afférents à la desserte de la Corse : il est normal que l'office ait accès à ces documents, afin d'apprécier la gestion des crédits alloués à ces compagnies,

- le deuxième précisant que les départements de la Corse du Sud et de la Haute Corse seront représentés dans le conseil d'administration de l'office, les départements étant notamment compétents dans le domaine de la gestion des ports.

Article 70

Transfert de la voirie nationale

Commentaire. L'article 70 opère l'un des deux transferts de compétences prévus par le projet de loi ; ce transfert de compétence porte sur les routes classées en voirie nationale.

Le réseau routier national corse comprend, actuellement, 555 kilomètres de routes, répartis en six routes nationales, dont les deux principales sont la route nationale 193 (Ajaccio-Bastia) et la route nationale 196 (Ajaccio-Bonifacio).

Le transfert de compétences prévu par l'article 70 porterait sur la construction de routes nouvelles et l'aménagement et l'entretien de la voirie nationale existante.

Il convient, en premier lieu, de s'interroger sur l'opportunité même de ce transfert. De l'avis presque unanime des responsables auditionnés par votre rapporteur pour avis, le réseau routier national corse n'est pas, actuellement, dans un état satisfaisant, en raison de l'insuffisance de l'enveloppe financière que lui consacre l'Etat ; celle-ci, en effet, n'est que de 110 millions de francs (gérés par la direction régionale de l'équipement) selon l'évaluation effectuée par les services du ministère de l'Intérieur. Cette somme se répartit en 80 millions de francs consacrés à l'amélioration et à l'extension du réseau et 30 millions de francs affectés à son entretien. **Si un transfert de compétences devait intervenir maintenant, les ressources transférées en contrepartie, calculées en fonction des dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert, se révéleraient donc nettement insuffisantes ; la collectivité territoriale aurait alors pour seule alternative de maintenir le réseau dans son état actuel d'insuffisance ou d'augmenter fortement sa pression fiscale, selon le processus constaté lors du transfert des lycées aux régions et des collèges aux départements.**

Le transfert de la voirie est, ensuite, susceptible de se révéler délicat dans sa mise en oeuvre concrète. La collectivité territoriale ne dispose, en effet, à l'heure actuelle, d'aucun service compétent. Certes, l'Assemblée nationale a, judicieusement, prévu la possibilité, pour celle-ci, de passer des conventions avec les départements pour la mise en oeuvre effective de la construction et de l'entretien de la voirie ; par

ailleurs, en application de l'article 76, les services de l'Etat pourront être mis à disposition de la collectivité territoriale. Il n'en demeure pas moins que celle-ci risque d'être conduite à recruter des personnels supplémentaires, qui majoreront le coût global du transfert.

Votre Commission des finances n'a, toutefois, pas émis d'objection de principe à l'égard de ce transfert : la voirie nationale (qui pourrait d'ailleurs opportunément, nonobstant le transfert, conserver cette dénomination) en Corse peut sans dommage être gérée par la collectivité territoriale, puisqu'elle n'assure, du fait de l'insularité, aucune liaison interrégionale.

C'est pourquoi un mécanisme de transfert optionnel, dépendant d'une décision de la collectivité territoriale, paraît plus adapté que le transfert automatique prévu par le projet de loi. Grâce à ce mécanisme, en effet, le transfert, opportun en lui-même, pourra n'intervenir qu'une fois l'indispensable "mise à niveau" du réseau préalablement opérée par l'Etat. Des transferts optionnels ont d'ailleurs déjà été prévus par les lois de décentralisation ; ainsi, l'article 5 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences a prévu que les canaux et ports fluviaux devaient être transférés aux régions sur proposition des conseils régionaux ; un mécanisme similaire a été proposé par l'article 15-15 de cette même loi pour les écoles maritimes et aquacoles.

Décision de la Commission.

Votre Commission des Finances a adopté, à l'article 70, **un amendement** traduisant les observations présentées ci-dessus.

Article 73

Compensation des charges transférées

Commentaire. L'article 73, de facture classique, fixe les modalités de compensation des transferts de charges opérés par le projet. Il reprend par ailleurs, pour nombre de ses dispositions, le droit actuellement en vigueur, qui résulte de la loi du 30 juillet 1982.

I. La confirmation du droit antérieur

Le paragraphe I de l'article 73 prévoit le maintien, au profit de la collectivité territoriale de Corse, des ressources financières et fiscales dont disposait la région de Corse en vertu :

- de la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, qui sont les ressources du droit commun régional,
- de la loi du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse : compétences.

Le montant total des ressources de la région Corse s'élève, en 1990 (budget primitif) à 470 millions de francs. Cette somme se décompose en :

- 199,5 millions de francs de recettes fiscales,
- 207,8 millions de francs de transferts reçus,
- 53,2 millions de francs d'emprunts.

Les ressources fiscales se ventilent en :

- **ressources de droit commun : 94,1 millions de francs, dont :**
 - . fiscalité directe : 57,2 millions de francs,
 - . taxe sur les cartes grises : 24,3 millions de francs,
 - . taxe additionnelle aux droits de mutation : 11,5 millions de francs,

- . droit sur les permis de conduire : 1,1 million de francs ;
- **ressources spécifiques** : 103,7 millions de francs, dont :
 - . produit de la "vignette" : 37,5 millions de francs,
 - . droit de consommation sur les tabacs : 66,2 millions de francs.

S'agissant des **ressources de transfert**, la collectivité territoriale perçoit, notamment, une attribution de dotation générale de décentralisation, imputée sur un article spécifique (article 41-56-40) du budget de l'intérieur. Le montant de cette dotation s'est établi à 111 millions de francs en 1990 et serait de 119,3 millions de francs en 1991. La ventilation de ces sommes entre les différentes compétences transférées par la loi du 30 juillet 1982 est la suivante :

(en millions de francs)

Compétences	1990	1991
- Education	62,569	67,27
- Culture	4,793	5,153
- Environnement	2,231	2,399
- Transports	40,669	43,724
- "Supervignette" (1)	0,753	0,810
TOTAL	111,017	119,36

(1) *Compensation du préjudice créé par la suppression de cette taxe sur les véhicules de plus de 16 chevaux qui avait été transférée aux départements et à la région Corse*

La collectivité territoriale de Corse dispose ainsi de **deux ressources spécifiques par rapport au droit commun régional** : la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, normalement dévolue aux départements et qui a été allouée à la région corse en compensation de la charge créée par le transfert des collèges (qui, dans le droit commun, incombent aux départements) et le produit des droits de consommation sur les tabacs. Le produit de ces droits revient normalement à l'Etat ; l'article 20 de la loi de finances pour 1968, toutefois, a prévu d'une part un taux plus avantageux pour cet impôt en Corse et en a, d'autre part, affecté le produit à raison d'un quart au département de la Corse (à l'époque unique) et des trois-quarts restant à un compte spécial du Trésor, dénommé "fonds d'expansion économique de la Corse". Ce compte spécial du Trésor, qui était géré par l'Etat (avec, toutefois, une

association de personnalités corses à cette gestion), a été clos par l'article 24 de la loi du 30 juillet 1982 ; le produit des droits de consommation sur les tabacs a alors, à raison des trois-quarts, été affecté directement à la région Corse.

II. La compensation des charges nouvellement transférées

a) Les principes généraux de la compensation

Le paragraphe II de l'article 73, qui constitue la reprise textuelle du droit existant, fixe les principes généraux de la compensation des transferts de charges.

Il édicte, tout d'abord, un principe "d'équivalence" des compétences transférées et des ressources attribuées par l'Etat en compensation.

Cette notion "d'équivalence" est ensuite explicitée : selon le droit commun des transferts de compétences, les ressources transférées seront égales aux dépenses effectuées par l'Etat lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ; conformément au droit commun, également, le montant de ces dépenses sera constaté par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre du budget, après avis d'une commission ; celle-ci ne sera pas la commission consultative d'évaluation des charges, constituée au plan national, mais une commission spécifique, comprenant pour moitié des représentants de l'Etat et des représentants de la collectivité territoriale et qui sera présidée par un magistrat de la chambre régionale des comptes ; une commission similaire avait déjà été instituée par le statut de 1982.

Enfin, le paragraphe II de l'article 73 indique que la compensation s'effectuera à la fois par voie de transfert de ressources fiscales et par un transfert de ressources budgétaires.

Les ressources fiscales seront constituées par les droits de consommation sur les alcools, dont le produit a été évalué à 50 millions de francs (cf. ci-dessous, commentaire de l'article 75).

Les ressources budgétaires consisteront en un complément intégré dans l'actuelle dotation générale de décentralisation de la région Corse. En vertu du paragraphe III de l'article 73, cette dotation sera désormais individualisée dans un chapitre budgétaire (au lieu de l'être

au sein d'une subdivision inférieure, l'article budgétaire, comme c'est le cas actuellement).

Le paragraphe IV, enfin, indique que la compensation des charges transférées en matière de formation professionnelle s'effectuera "dans les conditions prévues par l'article 85 de la loi du 7 janvier 1983", c'est-à-dire dans les mêmes conditions que les autres charges sous réserve de l'imputation de la compensation au budget du ministère du travail et de l'emploi ; ce paragraphe est dénué de toute portée normative (sous réserve de la confirmation du droit existant), puisque le projet ne prévoit aucun transfert de compétences en matière de formation professionnelle.

b) La dotation de continuité territoriale

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus (cf. commentaire de l'article 69), l'office des transports de la Corse serait, désormais, un établissement public de la collectivité territoriale de Corse. Celle-ci deviendrait donc responsables de son financement.

Pour assurer ce financement, la collectivité territoriale disposerait de crédits d'Etat transférés, prenant la forme d'une dotation de continuité territoriale. La dotation de continuité territoriale serait indexée sur la D.G.F., comme la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale, dont elle constituerait un concours particulier (paragraphe V de l'article 73).

Ce concours particulier serait créé au même moment que les transferts de compétences, soit en 1993 ; le montant des crédits transférés serait donc celui de l'exercice 1992.

Or, le paragraphe V de l'article 73 ne fixe aucune règle quant à la détermination des crédits de continuité territoriale en 1992 ; il indique, en revanche, que les crédits de 1991 seront égaux à ceux de 1990, sous réserve d'une indexation sur le taux prévisionnel d'évolution des prix du produit intérieur brut, tel qu'il est fixé par le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances. Il semble donc nécessaire d'étendre ce dispositif d'indexation à tous les exercices qui précéderont le transfert de ressources au titre de la continuité territoriale.

Enfin, il convient d'observer que le recours à la notion de concours particulier est choquante au regard des principes de la décentralisation ; bien que cette notion ne soit pas juridiquement claire, elle implique, semble-t-il, l'individualisation des sommes transférées

non seulement au sein du budget de l'Etat mais aussi dans le budget de collectivité territoriale ; elle paraît également permettre l'édiction, par l'Etat et par voie réglementaire, de règles d'utilisation spécifique par la collectivité territoriale.

C'est pourquoi votre Commission des Finances a jugé indispensable de lever ces ambiguïtés et de faire des crédits transférés au titre de la continuité territoriale des ressources non affectées et libres d'emplois, comme les autres ressources transférées. Ce faisant, elle a adopté, pour le financement de la continuité territoriale, une position identique à celle retenue pour la mise en oeuvre de ce principe (cf. ci-dessus, commentaire des articles 68 et 69). Cette position prend toute son importance dès lors que les sommes transférées au titre de la continuité territoriale représenteraient (sur la base de l'exercice 1991) 781 millions de francs, contre 156 millions de francs pour les autres transferts.

III. Architecture générale des transferts prévus par le projet

Les transferts de charges et de ressources, dont les principes viennent d'être rappelés ci-dessus, se présenteraient donc comme suit :

- le projet transfère des charges auxquelles l'Etat consacrerait 937 millions de francs en 1991 :

. charges correspondant à des transferts de compétences :

- patrimoine architectural : 10 millions de francs,

- voirie nationale : 110 millions de francs,

- total : 120 millions de francs,

. charges correspondant à la responsabilité du financement des offices agricoles : 36 millions de francs,

. charges correspondant à la responsabilité du financement de la continuité territoriale : 781 millions de francs,

- corrélativement, le projet de loi transfère trois types de ressources :

- . **une ressource fiscale, les droits de consommation sur les alcools, dont le produit prévisionnel est de 50 millions de francs,**
- . **une ressource budgétaire préaffectée, la dotation de continuité territoriale, soit 781 millions de francs,**
- . **une dotation d'ajustement, c'est-à-dire un complément au titre de l'actuelle dotation générale de décentralisation de la région Corse, complément s'élevant à 106 millions de francs.**

Décision de la Commission.

Votre Commission des Finances a adopté quatre amendements à l'article 73.

Par un amendement réécrivant les deux premiers alinéas du paragraphe V, elle a tout d'abord supprimé le concours particulier de la dotation générale de décentralisation instauré pour le financement de la continuité territoriale, tout en prévoyant l'individualisation des sommes transférées à ce titre au sein du budget du ministère de l'intérieur.

Elle a ensuite adopté deux amendements de coordination de ce premier amendement, portant sur le paragraphe III et le troisième alinéa du paragraphe V de l'article 73.

Elle a, enfin, adopté un amendement introduisant un paragraphe additionnel à l'article 73 ; ce paragraphe reprendrait l'une des dispositions du droit existant (entièrement abrogé par le projet), qui prévoit la production annuelle d'un document par le Gouvernement, afin de retracer l'évolution des ressources spécifiques de la région Corse. Ce document consiste actuellement en une annexe d'une page au "bleu" du ministère de l'intérieur et il ne paraît pas excessif d'en demander le maintien, pour la bonne information du Parlement.

Article 74

Financement des services de la collectivité territoriale et rapport sur les aides attribuées par celle-ci

Commentaire. Cet article, qui reprend de manière quasi textuelle les paragraphes IV et V de l'article 23 de la loi du 30 juillet 1982 (dont les autres dispositions sont reprises à l'article 73), n'appelle que de brèves observations.

Le **paragraphe I** de l'article, tout d'abord, indique que la collectivité territoriale prend en charge le financement des établissements publics et des services qu'elle crée. Cette disposition semble constituer une évidence mais est néanmoins nécessaire dès lors que le droit commun de l'action locale ne s'applique pas à la collectivité territoriale de Corse.

Le **paragraphe II** prévoit la production annuelle, en annexe au compte administratif soumis au vote de l'Assemblée de Corse, d'un rapport retraçant la ventilation, le montant et les bénéficiaires des aides attribuées par la collectivité territoriale ; cette mesure générale vise à la fois les aides attribuées aux personnes publiques (communes, offices...) et les aides attribuées aux associations et aux entreprises privées.

Décision de la Commission.

Votre Commission des Finances a adopté conforme l'article 74.

Article 75

Transfert du produit des droits de consommation sur les alcools en Corse à la collectivité territoriale

Commentaire. L'article 75 pose le principe du transfert du produit des droits de consommation sur les alcools en Corse à la collectivité territoriale, à des taux fixés par celle-ci, dans des conditions déterminées par une loi ultérieure.

I - La situation actuelle

- **Les droits de consommation sur les alcools** sont définis par les articles 403 à 406 du code général des impôts.

- **Le tarif des droits** est déterminé par l'article 453 qui fixe quatre tarifs à l'hectolitre selon la nature de l'alcool : ces taux sont intégralement applicables en Corse.

- **Le fait générateur des droits de consommation** est l'expédition à la consommation. Cette expédition peut se faire sous deux régimes :

- l'acquit à caution, qui permet le transfert des marchandises en suspension de droit, avec paiement à l'arrivée, en l'occurrence en Corse ;
- le congé qui atteste du paiement des droits, au début du circuit : au cas particulier, l'impôt est payé en France continentale.

- **L'utilisation des titres de mouvement**

L'acquit à caution ne peut être utilisé que lorsque le circuit de mise à la consommation est connu de l'administration, c'est-à-dire lorsque la vente se fait vers des négociants, marchands en gros, de distillateurs.

Dans les autres cas, soit lorsque la vente se fait à des commerces de détail, ou des particuliers, c'est le congé qui est utilisé.

En 1990, le produit perçu en Corse a été de plus de 47 millions de francs, provenant quasi-exclusivement du régime d'acquit à caution.

II - Le projet de loi et les questions en suspens

• Il semble qu'actuellement le **mode de paiement** le plus largement utilisé soit celui de l'**acquît à caution**.

Toutefois, l'article 75 pose le principe d'une fixation des taux pour la collectivité territoriale de Corse : dès lors, pour éviter toute possibilité de détournement de circuit, il convient d'adopter un régime unique pour l'ensemble des droits de consommation sur les alcools exportés destinés à être consommés en Corse : ce régime, en toute logique, devra être celui de l'acquît à caution, qui permet la perception des droits à l'arrivée des droits, soit en Corse.

• Par ailleurs, les **droits d'accises font l'objet de réglementations européennes** : une proposition de directive du conseil des communautés européennes du 21 décembre 1989 porte sur le rapprochement des taux d'accises sur les boissons alcooliques et sur l'alcool contenu dans d'autres produits, et fixe les taux minima à appliquer au plus tard le 31 décembre 1992, par catégorie de produits alcoolisés.

La directive dispose que "au premier janvier 1993, un premier rapprochement des taux aura lieu, chaque Etat membre devant en tout état de cause appliquer des taux supérieurs ou égaux à ces taux minima fixés par catégories de produits."

Il ne paraît pas y avoir d'obstacle juridique de principe à ce qu'une collectivité territoriale d'un état membre soit habilitée à fixer les taux des droits de consommation sur les alcools : toutefois, il est clair que ces taux devront s'aligner sur les minima fixés dans les règles communautaires.

Décision de la Commission.

Sur proposition de son rapporteur, votre Commission a adopté un **amendement** tendant à préciser que :

- le produit des droits de consommation sur les alcools, dans la mesure où il est une compensation partielle d'un transfert de charges, s'effectuera lors du transfert définitif de la voirie nationale ;

- une loi ultérieure n'interviendra que pour déterminer les conditions dans lesquelles la collectivité territoriale fixera les tarifs des droits de consommation ;

- le régime de l'acquît à caution sera généralisé pour la vente d'alcools destinés à la consommation en Corse, dès le transfert du produit des droits.

Article 76

Mise à disposition ou partage des services extérieurs de l'Etat

Commentaire. Cet article reprend, sans modification, trois alinéas de l'article 26 de la loi du 30 juillet 1982 (portant statut de la collectivité territoriale de Corse : compétences). Ces alinéas font, eux-mêmes, application du droit commun à la collectivité territoriale de Corse.

Il convient tout d'abord de rappeler que préalablement aux lois de décentralisation (notamment, les lois des 2 mars 1982, 7 janvier 1983 et 11 octobre 1985 sur la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures) les personnels de l'Etat et les personnels territoriaux faisaient l'objet d'une étroite imbrication, les premiers participant à des tâches relevant des collectivités (assistance à l'exécutif des départements et des établissements publics régionaux, notamment), les seconds pouvant être mis à disposition de l'Etat.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et liberté des communes, des départements et des régions a, corrélativement au transfert de l'exécutif départemental, prévu la mise à disposition des personnels d'Etat participant à une mission relevant du département, une démarche identique étant adoptée pour les personnels relevant de la région ; sur cette base sont intervenues des conventions de mise à disposition puis, en vertu de la loi du 11 octobre 1985, des conventions de partage des services, y compris pour les services extérieurs de l'Etat ayant pour champ d'intervention des compétences transférées.

L'article 76 prévoit ces deux types de dispositifs avec, d'une part la mise à disposition des agents participant à l'exercice d'une compétence transférée et, d'autre part, le transfert des services de l'Etat chargés exclusivement de la mise en oeuvre d'une compétence transférée. En ce cas, les mécanismes du droit commun (droit d'option, neutralité financière par le biais d'ajustements de la dotation générale de décentralisation) devraient s'appliquer.

Enfin, le troisième alinéa de l'article 76 prévoit l'application de ces dispositions aux établissements publics "créés" par le projet de loi, c'est-à-dire les offices agricoles et l'office des transports ; leurs agents, s'ils ont le statut d'agents de l'Etat, auraient donc désormais celui d'agents de la collectivité territoriale, puisque les offices deviennent, aux

termes du projet, des établissements publics de cette dernière. Il conviendrait toutefois que le Gouvernement précise ce point.

Il serait également utile que le nombre et la qualification des agents relevant actuellement du ministère de l'équipement qui seront mis à disposition ou transférés au titre du transfert de la voirie nationale, soient indiqués, afin de vérifier les moyens exacts dont disposera la collectivité territoriale pour la mise en oeuvre de cette compétence.

Décision de la Commission.

Votre Commission des Finances a adopté l'article 76 sans modification.

Article 77

Mise à disposition des biens affectés à l'exercice des compétences transférées

Commentaire. Cet article constitue, mot pour mot, la reprise de l'article 27 de la loi du 30 juillet 1982 (portant statut de la collectivité territoriale de Corse : compétences). Ce dernier article est lui-même, sous quelques réserves rédactionnelles mineures, similaire au texte des articles 19, 20 et 21 de la loi du 7 janvier 1983 portant répartition de compétences.

Sont donc prévues :

- la mise à disposition de la collectivité territoriale des biens utilisés par l'Etat pour l'exercice des compétences transférées,
- la substitution de la collectivité territoriale à l'Etat dans les droits et obligations afférents à ces biens,
- la restitution des biens à l'Etat en cas de désaffectation de ceux-ci par la collectivité territoriale.

Décision de la Commission.

Votre Commission des Finances a adopté sans modification l'article 77.

**AMENDEMENTS ADOPTES PAR
LA COMMISSION**

Article 41

Amendement - Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

et de ses établissements publics

ajouter les mots :

et assure le contrôle de leurs comptes

Amendement - Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

Amendement - Rédiger ainsi les deux derniers alinéas de cet article :

Lorsqu'une délibération d'un office, ayant pour mission en application des articles 65 et 69, de répartir des crédits délégués par la collectivité territoriale de Corse, est de nature à augmenter gravement la charge financière de celle-ci, le représentant de l'Etat a la faculté de saisir, dans le délai d'un mois qui suit la date de réception de la délibération, la chambre régionale des comptes. L'office concerné et la collectivité territoriale de Corse sont informés de cette saisine.

La chambre régionale des comptes fournit, lorsqu'elle est saisie en application de l'alinéa ci-dessus, un avis, dans le délai d'un mois, à la collectivité territoriale de Corse sur les conséquences de la délibération. Cet avis est également transmis à l'office concerné et au représentant de l'Etat.

Article 58 bis

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

I. - Il est institué, à compter de l'installation de l'Assemblée de Corse, un fonds d'aménagement et de développement économique de la Corse, individualisé au sein du budget de la collectivité territoriale, et géré par un comité composé en majorité de membres de l'Assemblée de Corse ; ce comité comprend de droit les parlementaires élus dans les départements de la Corse du Sud et de la Haute Corse.

Ce fonds pourra être alimenté par une subvention de l'Etat, et par une taxe sur l'hébergement touristique instituée, le cas échéant, par l'Assemblée de Corse.

II. - L'Assemblée de Corse peut instituer une taxe sur l'hébergement touristique, perçue sur l'ensemble du territoire de la collectivité territoriale de Corse au profit du fonds visé au I.

Le tarif de la taxe d'hébergement est fixé pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement, par personne et par nuitée de séjour.

Il est arrêté par délibération de l'Assemblée de la collectivité territoriale conformément à un barème établi par décret en Conseil d'Etat.

Le tarif ne peut être inférieur à un franc, ni supérieur à cinq francs, par personne et par nuitée.

Les dispositions des articles L. 233-34 à L. 233-44 du code des communes sont applicables à la taxe sur l'hébergement touristique. Le Président du Conseil exécutif de la collectivité territoriale et de l'Assemblée de Corse sont substitués au maire et au conseil municipal pour prendre les décisions et les délibérations prévues par ces articles.

**Article additionnel
après l'article 58 bis**

Amendement - Après l'article 58 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Les redevables de la taxe professionnelle disposant d'un ou plusieurs établissements implantés sur le territoire de la collectivité territoriale de Corse bénéficient, pour les exercices 1991 à 1995, d'un dégrèvement égal à 50 % du montant total de la cotisation de taxe professionnelle afférente à ces établissements.

II.- La perte de ressources résultant pour l'Etat de l'augmentation des dégrèvements de taxe professionnelle entraînée par les dispositions du paragraphe I ci-dessus est compensée par le relèvement de 0,58 % du tarif des droits de consommation sur les tabacs prévu à l'article 575 A du code général des impôts.

Article 59

Amendement - Rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

Les dispositions de l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire pour 1982 et 1983 sont applicables à la collectivité territoriale de Corse. Les dispositions du décret en conseil d'Etat prévu par le troisième alinéa de cet article font l'objet des adaptations nécessitées par la spécificité de la situation économique en Corse.

Amendement - Rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :

La collectivité territoriale peut, en outre, participer à un ou plusieurs fonds de développement économique ayant pour objet l'apport de fonds propres aux entreprises en développement et gérés par une société de développement régional ou une société de capital-risque.

Article 60

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

Une commission chargée de formuler des propositions relatives au régime fiscal de la Corse est installée au cours du mois suivant l'élection de l'Assemblée de Corse.

Cette commission, présidée par un membre du Conseil exécutif, comportera six représentants de la collectivité territoriale de Corse, désignés par l'Assemblée de Corse, et six représentants de l'Etat.

Ses travaux prendront notamment en compte la nécessité de favoriser l'investissement productif en Corse et d'élaborer un dispositif temporaire d'incitation à la sortie des biens immobiliers de l'indivision pour les biens indivis à la date du 13 mars 1991.

Compte tenu de ses propositions, le Gouvernement présentera au Parlement un projet de loi dans un délai d'un an à compter de l'élection de l'Assemblée de Corse.

Article 65

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

L'office du développement agricole et rural de la Corse et l'office d'équipement hydraulique de la Corse répartissent, dans le cadre des orientations arrêtées par la collectivité territoriale de Corse, les crédits qui leur sont délégués par cette dernière.

Les crédits de subvention versés par l'Etat à ces offices sont intégrés dans la dotation générale de décentralisation prévue au paragraphe III de l'article 73, à la date de réalisation des transferts de compétences mentionnés au paragraphe II du même article.

Article 68

Amendement - Dans le premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

le handicap de l'insularité

par les mots :

les contraintes de l'insularité

Amendement - Dans le deuxième alinéa de cet article, supprimer le mot :

favorables

Amendement - Dans le deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

le handicap de l'insularité

par les mots :

les contraintes de l'insularité

Amendement - Rédiger ainsi la fin du texte proposé par le troisième alinéa de cet article :

... concède ces liaisons à des compagnies maritimes dont la flotte est immatriculée en France. Par dérogation au troisième alinéa de l'article 330-1 du code de l'aviation civile, et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, elle concède ces liaisons à des compagnies aériennes, et les autorise à les desservir, après autorisation de ces compagnies à exercer une activité de transport aérien public par le ministre chargé des transports.

Article 69

Amendement - Compléter le troisième alinéa de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Il est habilité à se faire communiquer par ces compagnies tout document comptable afférent à la desserte de la Corse.

Amendement - Dans le huitième alinéa de cet article, après le mot :

socioprofessionnelles

insérer les mots :

, de représentants des départements de la Corse du Sud et de la Haute Corse

Article 70

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

La construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion de la voirie classée en route nationale feront ultérieurement, par décret en Conseil d'Etat et sur proposition de la collectivité territoriale de Corse, l'objet d'un transfert de compétences au profit de cette collectivité.

Lorsque le transfert de compétences, dont la mise en oeuvre pourra être déléguée aux départements par voie de convention, aura été réalisé, la voirie classée en route nationale sera transférée dans le patrimoine de la collectivité territoriale.

Article 73

Amendement - Rédiger ainsi la fin du paragraphe III de cet article :

...les ressources budgétaires mentionnées aux paragraphes I, II et V du présent article ainsi qu'au deuxième alinéa de l'article 65.

Amendement - Remplacer les deux premiers alinéas du paragraphe V de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

V.- Le montant des ressources attribuées à la collectivité territoriale de Corse en contrepartie des charges suscitées par le premier alinéa de l'article 68 est, à la date du transfert de compétences, au moins égal au montant des crédits consacrés par l'Etat à ces charges en 1990, réévalué des variations des prix du produit intérieur brut marchand intervenues depuis cette date et prévues par la loi de finances. Ce montant, qui évolue comme la dotation globale de fonctionnement à compter du transfert, fait l'objet d'une individualisation au sein du chapitre budgétaire prévu au paragraphe III ci-dessus.

Amendement - Dans le troisième alinéa du paragraphe V de cet article, remplacer les mots :

de cette dotation

par les mots

de ces ressources

Amendement - Compléter cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

.- Un document, publié chaque année en annexe au projet de loi de finances, retrace l'évolution du montant des ressources spécifiques attribuées à la collectivité territoriale de Corse. Ce document précise en outre le montant prévu, au titre de la dotation mentionnée au paragraphe III, pour la compensation de chacune des charges transférées à la collectivité territoriale.

Article 75

Amendement - Rédiger ainsi cet article :

I.- Pour compenser une partie des charges résultant de l'application de la présente loi, le produit des droits de consommation sur les alcools perçu en Corse sera transféré à la collectivité territoriale de Corse à compter de la réalisation du transfert de compétences prévu au premier alinéa de l'article 70.

La collectivité territoriale de Corse fixera les tarifs de ces droits, à compter de cette date, dans des conditions déterminées par une loi ultérieure.

II.- 1) Dans le a de l'article 445 du code général des impôts, il est inséré, après le sixième alinéa (4°), un alinéa ainsi rédigé :

"5° De la collectivité territoriale de Corse."

2) Les dispositions du 1) ci-dessus entreront en vigueur à la date prévue au premier alinéa du paragraphe I du présent article.