

européen et battant pavillon de cet Etat membre ou Partie, sous réserve que les navires de cette flotte remplissent toutes les conditions fixées par cet Etat membre ou Partie pour être admis au cabotage.

La collectivité est toutefois tenue de procéder aux formalités de publicité prévues notamment par l'article 4, a) et d) du règlement CEE 2408/92 pour les liaisons aériennes.

Le dernier alinéa de l'article L. 4424-19, dans la rédaction proposée par l'article 14 du projet de loi ouvre, quant à lui, à la collectivité territoriale de Corse la facilité d'établir, pour les liaisons de desserte aérienne ou maritime, un régime « *d'aide individuelle à caractère social* » pour certaines catégories de passagers.

C. MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre deux amendements de précision rédactionnelle, l'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** à l'article L 4424-19 inséré par le paragraphe IV :

Au premier alinéa, un amendement tente de donner un tour contraignant à la faculté d'imposer des obligations de service public que le projet initial reconnaissait à la collectivité territoriale de Corse. Ce texte portait, en effet, que la collectivité « *peut* » imposer des obligations de service public, alors que la rédaction transmise au Sénat indique que des obligations de service public « *sont imposées* » par cette collectivité, le présent de l'indicatif ayant valeur d'impératif. Toutefois, ces obligations ne peuvent être imposées que sur « *certaines* » lignes aux termes du même texte. La modification opérée en première lecture par l'Assemblée nationale est donc d'une portée normative faible, voire nulle.

En outre, cet amendement précise que ces obligations sont « *à même d'atténuer* » les contraintes liées à l'insularité.

Le **deuxième amendement** adopté au Palais Bourbon à l'initiative du rapporteur **supprime le dernier alinéa 3° du V de l'article 14** afin de **rectifier une erreur matérielle**.

Enfin, le **dernier amendement**, adopté à l'initiative du Gouvernement au **septième paragraphe du texte**, prévoit que sur le territoire de la Corse, par dérogation à l'article L. 110-3 du code de la route, la liste des routes à grande circulation est fixée par délibération de l'Assemblée de Corse.

L'article L. 110-3 précité définit les routes à grande circulation, comme celles qui « *quelle que soit leur appartenance domaniale, sont des*

routes qui assurent la continuité d'un itinéraire à fort trafic, justifiant des règles particulières en matière de police de la circulation ».

Selon les propos du ministre de l'Intérieur devant l'Assemblée nationale, cette extension s'inscrit dans la logique qui favorise le développement des transports de l'île et renforce les compétences de la collectivité territoriale de Corse en la matière.

On notera, cependant, que cette modification aurait pour effet que les dispositions de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme qui interdisent les constructions de part et d'autres des routes à grande circulation (amendement « Dupont ») seront désormais rendues applicables par une délibération de l'Assemblée de Corse, alors même que celle-ci s'efforcera de desserrer le « carcan » que constitue parfois l'application du code de l'urbanisme.

D. OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

Votre commission spéciale considère que cette modification qui résulte, il convient de le noter, d'un amendement du Gouvernement constitue le type même du « cadeau empoisonné ». En effet, elle aurait pour effet que les dispositions de l'amendement « Dupont » (article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme) seraient désormais rendues applicables par une délibération de l'Assemblée de Corse, alors même que celle-ci n'aurait aucune latitude pour juger de l'opportunité de leur application. De ce fait, c'est à la suite d'une décision de cette assemblée que les constructions nouvelles seraient interdites dans une bande de cent mètres située de part et d'autre des voies qu'elle aurait classées à grande circulation.

N'est-il pas contradictoire de souhaiter adapter certaines dispositions du code de l'urbanisme aux spécificités de la Corse en ne donnant à la collectivité territoriale de Corse qu'une compétence procédurale, un pouvoir lié, qui ne lui laisse qu'une marge d'appréciation ? Aussi votre commission spéciale vous présente-t-elle un **amendement** tendant à supprimer cette disposition et à laisser à l'Etat le soin d'appliquer la législation qu'il édicte et d'assumer, ce faisant, ses responsabilités.

III. COORDINATION (paragraphe V)

Le cinquième paragraphe de l'article 14 modifie l'article L. 4424-29 du code général des collectivités territoriales qui devient l'article L. 4424-29 du même code.

Il transforme son deuxième paragraphe afin de tenir compte des modifications opérées par le paragraphe IV.

Dans l'état du droit en vigueur, le deuxième paragraphe de l'article L. 4424-29 prévoit que l'Office des transports de la Corse conclut avec les compagnies de transport concessionnaires du service public, des **conventions quinquennales** qui définissent notamment les tarifs, les conditions d'exécution et la qualité de service.

La nouvelle rédaction fait référence à la conclusion de **conventions de délégation de service public**, expression qui permettra à la collectivité territoriale de Corse de recourir à d'autres modes de gestion que la concession, tels que l'affermage, tout en définissant, comme par le passé, les conditions d'exécution et la qualité du service, ainsi que les modalités du contrôle auquel il est soumis.

Votre commission spéciale vous demande enfin d'adopter cinq **amendements** de coordination à cet article.

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 15

(Chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie
du code général des collectivités territoriales)

Gestion des infrastructures de transport

Cet article transfère à la collectivité territoriale de Corse la propriété des infrastructures de transport que constituent les ports, les aérodromes et le réseau ferré auxquels s'ajoutent les biens de l'Etat mis à la disposition de l'Office d'équipement hydraulique de Corse.

Il se situe dans la même logique que le projet de loi relatif à la démocratie de proximité qui, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 26 juin 2001, prévoit :

– de renforcer la participation des collectivités territoriales régionales à la gestion des ports d'intérêt national (*article 43 B*) ;

– d'accroître le rôle des régions dans le développement des infrastructures aéroportuaires (*article 43 C, nouveau*).

Il est composé de deux paragraphes. Le premier insère un second paragraphe à la sous-section 2 « *Transport et gestion des infrastructures* » du chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales. Il comprend quatre articles L. 4424-22 à L. 4424-25. Le second opère, par coordination, une modification à l'article L. 211-1 du code des ports maritimes.

I. TRANSFERTS DE PATRIMOINE (paragraphe I)

Article L. 4424-22 du Code général des collectivités territoriales **Compétence de la collectivité territoriale de Corse en matière de ports maritimes**

En vertu des articles 6 et 9 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée, **les départements ont reçu une compétence de droit commun pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche.** L'article 4 de ce texte avait prévu qu'une loi déterminerait les transferts de compétences dans le domaine des ports et des voies d'eau, mais ce texte n'est jamais intervenu. Aussi, l'Etat conserve-t-il sa compétence en ce qui concerne :

- les ports maritimes autonomes ;
- les ports maritimes d'intérêt national et les ports maritimes contigus aux ports militaires.

L'Assemblée nationale n'a apporté qu'une modification rédactionnelle à l'article L. 4424-22, qui résulte de l'article 15 du projet de loi initial. Celui-ci **donne à la collectivité territoriale de Corse compétence pour créer, aménager, entretenir et gérer les ports maritimes de commerce et de pêche, et pour en étendre, le cas échéant, le périmètre,** à l'exception des ports qui, à la date de promulgation de la loi relèveront de la compétence des départements.

Il dispose également que les biens appartenant à l'Etat, **les ports d'Ajaccio et de Bastia**, à l'exception des plans d'eau, **sont transférés dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse** qui est substituée à l'égard des tiers dans les droits et obligations de l'Etat attachés aux biens transférés.

Selon l'étude d'impact présentée par le Gouvernement **l'activité du port de Bastia** « *s'articule essentiellement autour du trafic de passagers, notamment entre la Corse et le continent (France et Italie), et du trafic de ciment et de produits de consommation courante à l'importation pour les marchandises. Le trafic d'hydrocarbures s'effectue à l'extérieur du port sur un dépôt pétrolier. Le concessionnaire estime le trafic passagers à 1.915.000 passagers en 2000 (soit une hausse de 6,2 %). Il devrait se maintenir à ce niveau en 2001.*

En 2000, le chiffre d'affaires de ce port a atteint 38,7 millions de francs, en diminution de 3,3 millions de francs par rapport à 1999, sous l'effet d'une baisse du tarif sur les droits de port marchandises de 5 %. En 2001, le chiffre d'affaires est estimé à 36 millions de francs, en repli de 2,7 millions de francs sous l'effet, notamment, d'une nouvelle baisse tarifaire. »

L'activité du **port d'Ajaccio** concerne, quant à elle, principalement « le trafic de passagers, notamment entre la Corse et le continent, l'activité croisière et le trafic d'hydrocarbures et de produits de consommation courante à l'importation, pour les marchandises. Pour 2000, l'estimation du trafic fait apparaître une augmentation du trafic passagers de 4,5 % pour atteindre 713.000 passagers. Cette tendance doit se confirmer en 2001 avec une prévision d'augmentation de 2,8 %.

En 2000, le chiffre d'affaires de la concession portuaire d'Ajaccio est de 28,9 millions de francs, en progression de 0,6 million de francs par rapport à 1999. L'augmentation du chiffre d'affaires avait été plus importante les années précédentes (22,4 millions de francs en 1997, 26,5 millions de francs en 1998 et 28,3 millions de francs en 1999). En 2001, le concessionnaire a prévu lors de l'établissement de son budget une légère augmentation du chiffre d'affaires à 29,2 millions de francs. »

Le troisième alinéa soumet les ports d'Ajaccio et de Bastia non pas à l'article L. 1311-1 du CGCT, qui détermine le régime des biens du domaine public des collectivités territoriales et prévoit qu'ils sont inaliénables et imprescriptibles, mais aux articles L. 34-1 à L. 34-7 du code domaine de l'Etat qui disposent notamment que :

– le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'Etat a un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise, ce droit lui conférant, pour la durée de l'autorisation, les prérogatives et obligations du propriétaire (article L. 34-1) ;

– les droits, ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier ne peuvent être cédés, ou transmis dans le cadre de mutations entre vifs ou de fusion, absorption ou scission de sociétés, pour la durée de validité du titre restant à courir (article L. 34-2) ;

– à l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis, soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition (article L. 34-3).

Le même article prévoit, en outre, que les autorisations, décisions et agréments prévus par les articles L. 34-1 à L. 34-7 précités seront pris, après consultation du représentant de l'Etat, par le président du Conseil exécutif, ou par le concessionnaire lorsque la concession le prévoit expressément.

En ce qui concerne **la police et la sécurité**, le dernier alinéa prévoit que :

– **l’Etat demeurera compétent pour assurer la police des ports maritimes ;**

– **la collectivité territoriale de Corse mettra gratuitement à sa disposition les installations et aménagements nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité**, dans des conditions définies par une convention.

L’Assemblée nationale n’a adopté qu’un seul amendement de portée purement rédactionnelle à cet article.

Votre commission spéciale vous propose d’adopter **trois amendements** à cet article.

Pour éviter toute équivoque, il vous est suggéré de supprimer, par un **amendement**, au deuxième alinéa de cet article, toute référence à la substitution de la collectivité territoriale de Corse dans les droits et obligations de l’Etat attachés aux biens transférés. En effet, cette indication est **inutile** car l’article 35 du projet de loi dispose que les transferts de patrimoine visés par l’article L. 4424-2 s’effectuent dans les conditions prévues par l’article L. 4422-44 du même code (lequel reprend le contenu de l’actuel article L. 4422-31, en vertu de l’article 3 du projet de loi). Or, ce texte prévoit que la collectivité territoriale de Corse assume l’ensemble des obligations du propriétaire pour les biens transférés et qu’elle est substituée à l’Etat pour les droits et obligations résultant des contrats et marchés dérivant du fonctionnement des services.

En outre, la formule dont la suppression est proposée est **susceptible de susciter des interrogations chez le lecteur** non averti puisque si elle figure, à l’identique, à l’article L. 4424-23 (relatif au transfert des aéroports) elle n’est, en revanche, pas mentionnée aux articles :

– L. 4424-7-III (article 9 du projet de loi) relatif au transfert de propriété des biens culturels ;

– L. 4424-24 (article 15 du projet de loi) qui s’applique au transfert du réseau ferré ;

– L. 4424-25 (même article) qui prévoit le transfert des biens de l’Office d’équipement hydraulique de Corse.

Rien ne justifie donc la persistance d’une mention que votre commission spéciale vous proposera de supprimer par un amendement à l’article L. 4424-23.

Outre un amendement de coordination, votre commission spéciale vous propose d'adopter un **amendement** de précision au dernier alinéa de cet article.

Celui-ci institue, en effet, deux procédures pour la délivrance des autorisations d'occupation du domaine public prévues par les articles L. 34-1 et suivants du code du domaine public.

Si les autorisations délivrées par le président du Conseil exécutif le sont après consultation du représentant de l'Etat, celles accordées par le concessionnaire ne sont pas soumises à l'avis du préfet. Rien ne justifie une telle asymétrie, c'est pourquoi un amendement qui prévoit la consultation du représentant de l'Etat quelle que soit la nature de l'autorité chargée de délivrer les autorisations vous sera présenté.

Article L. 4424-23 du Code général des collectivités territoriales
**Compétences de la collectivité territoriale de Corse
en matière d'aérodromes**

Cet article donne à la collectivité territoriale de Corse compétence pour créer, aménager, entretenir, gérer et, le cas échéant, étendre le périmètre des aérodromes dans les conditions prévues par le code de l'aviation civile.

A l'instar des dispositions de l'article L. 4424-22 du code général des collectivités territoriales pour les ports, l'article L. 4424-23 prévoit que les biens appartenant à l'Etat (aérodromes d'Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari) sont transférés dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse qui est substituée à l'égard des tiers dans les droits et obligations de l'Etat attachés aux biens transférés.

Cette expression vise notamment les droits et obligations issues des délégations de service public (concession), ou les questions de responsabilité.

Cependant les emprises et installations réservées à l'Etat pour les besoins de la défense nationale, de la police et de la sécurité de la circulation aérienne ne seront pas transférés.

Une convention réglera, dans les conditions fixées par l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile¹ les relations entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse, en particulier les mesures nécessaires à un fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité de la circulation aérienne.

¹ L'article 222-1 du code de l'aviation civile prévoit que la création d'un aérodrome destiné à la circulation aérienne publique, lorsqu'il n'appartient pas à l'Etat, est subordonnée à la conclusion d'une convention entre le ministre chargé de l'aviation civile et la personne physique ou la personne morale de droit public ou de droit privé qui crée l'aérodrome.

L'Assemblée nationale a adopté, à cet article, **un amendement de clarification rédactionnelle**.

Votre commission spéciale vous présentera, quant à elle, **un premier amendement** afin de supprimer la référence à la substitution de la collectivité territoriale de Corse dans les droits et obligations de l'Etat attachés aux biens transférés, pour les mêmes raisons que celles développées dans le commentaire de l'article L. 4424-22, ci-dessus.

Un **second amendement** tend à prévenir les difficultés qui résulteront de l'expiration de la concession des aéroports de l'île dont le texte prévoit qu'il seront transférés à la collectivité territoriale. En effet, La gestion des aéroports est actuellement confiée par l'Etat à la Chambre de commerce et d'industrie.

Or, bien que la convention de concession expire le 31 décembre 2001, rien, dans le texte transmis ne précise les conditions dans lesquelles s'effectuera la « passation des pouvoirs » entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse qui est donc, ipso facto, réputée gérer des aéroports sans même avoir les moyens de connaître leur situation exacte au plan économique et financier.

C'est pourquoi un amendement tend à prolonger de deux ans à compter de la date prévue de leur expiration, les conventions précitées. Cette période transitoire permettra à la collectivité territoriale de déterminer, sans improvisation, les conditions dans lesquelles elle entend gérer les aéroports concernés.

Article L. 4424-24 du Code général des collectivités territoriales
**Transfert du réseau ferré dans le patrimoine
de la collectivité territoriale de Corse**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, prévoit que **le réseau ferré de Corse est transféré dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse qui en assurera « l'aménagement, l'entretien, la gestion et, le cas échéant, l'extension »**.

Le réseau ferré de Corse, qui compte 232 kilomètres de voies ferrées, ainsi que l'indique l'encadré ci-après, constitue un réseau secondaire d'intérêt général.

LES CHEMINS DE FER DE LA CORSE

« Le **Chemin de fer corse** est un **réseau secondaire d'intérêt général, long de 232 km**, comprenant deux lignes à voie métrique (Bastia - Ajaccio, soit 158 km, et Ponte Luccia - Calvi, soit 74 km), d'un écartement d'un mètre.

1. Régime du réseau

Le réseau ferré corse ne fait pas partie du réseau ferré national. Il appartient aux « autres réseaux ferroviaires ouverts au public » dont les modalités de gestion sont fixées par l'article 18, dernier alinéa de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI). Depuis l'origine, et jusqu'au 1^{er} janvier 1983, l'Etat avait confié l'exploitation de ce réseau à des petites compagnies de chemin de fer privées. **Les biens de ce réseau ont été mis à la disposition de la Région de Corse par la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 (article 27) puis de la Collectivité territoriale de Corse**, qui en est devenue gestionnaire en vertu de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 (article 82). La loi du 30 juillet 1982 (article 18), puis la loi du 13 mai 1991 (article 72) substituent la Région, puis la Collectivité de Corse dans les droits et obligations de l'Etat pour l'exploitation du chemin de fer corse.

2. Modalités d'exploitation

L'exploitation du réseau corse n'entre pas dans le cadre du monopole conféré à la SNCF par l'article 18, 2^e alinéa, de la LOTI en ce qui concerne l'exploitation du réseau ferré national. La collectivité Territoriale de Corse a donc le choix de son délégataire.

La Direction des transports terrestres a, par lettre du 24 décembre 1982, dénoncé la convention avec la CFTA pour « laisser le champ libre à la Région » dans le cadre de la décentralisation. Par lettre du 29 décembre de la même année, le ministre a demandé à la SNCF d'assurer provisoirement l'exploitation du réseau corse sur la base de l'ancien contrat, confirmé par le décret n° 83-775 du 30 août 1983. En janvier 1983, par décision du ministre, la SNCF, a été substituée au dernier exploitant, la CFTA.

Le 1^{er} juillet 1983, la Région de Corse a été substituée à l'Etat et a décidé de reconduire l'exploitation par la SNCF. La convention d'exploitation actuelle, passée entre la collectivité Territoriale de Corse et la SNCF, venait à échéance fin 1998. La procédure prévue par la loi du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption et transparence de la vie publique (loi « Sapin ») prévoit un appel d'offres pour choisir un nouvel exploitant. **L'Assemblée territoriale de Corse a décidé de prolonger d'un an** (soit jusqu'au 31 décembre 1999), **par avenant, la convention d'exploitation**. Ce délai a été mis à profit par la CTC pour faire réaliser un audit sur l'exploitation.

Un avis d'appel à candidature a été lancé le 6 mai 1999, à l'issue duquel trois entreprises ont fait acte de candidature. La seule offre déposée auprès de la CTC a été celle de la SNCF, dont la validité de l'offre a été constatée de 10 février 2000 par la commission de dépouillement de la CTC. Dans la mesure où la délégation de service public n'avait pas abouti en décembre 1999, une « convention transitoire », destinée à assurer la gestion courante du réseau, et par là même la continuité du service public, a été conclue, pour l'exercice 2000 et une partie de l'exercice 2001, entre la SNCF et la CTC. Le conseil d'administration de la SNCF a approuvé le projet de convention de délégation de service public, conclue pour une durée de neuf ans, lors de la séance du 11 juillet 2001. L'assemblée territoriale de Corse l'a approuvé lors de sa séance du 27 juillet 2001. Le président de l'Assemblée de Corse et le président de la SNCF doivent signer cette convention le 6 septembre 2001. ».

Source : Ministères de l'intérieur et de l'équipement.

Article L. 4424-25 du Code général des collectivités territoriales
**Transfert des biens de l'Etat
mis à la disposition de l'Office d'équipement hydraulique
de la collectivité territoriale de Corse**

Adopté sans modification par l'Assemblée nationale, cet article prévoit que les biens de l'Etat mis à la disposition de l'Office d'équipement hydraulique de Corse seront transférés dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse qui en assurera l'aménagement, l'entretien, la gestion et, le cas échéant, l'extension.

II. COORDINATION (paragraphe II)

Par coordination avec les dispositions de l'article L. 4424-22 qui transfère les ports maritimes à la collectivité territoriale de Corse, le second paragraphe fait figurer les collectivités territoriales dans la liste des personnes susceptibles d'administrer un port où un droit de port peut être perçu dans les conditions fixées par l'article L. 211-1 du code des ports maritimes¹.

Sous-section 3 **Du logement**

Article 16 **Logement**

Composé de **trois paragraphes**, cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, **apporte des modifications de coordination aux articles du code général des collectivités territoriales relatifs aux compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière de logement.**

Le **paragraphe I** transforme la sous-section 4 de la section 6 en sous-section 3, « *Logement* » de la même section.

Le **paragraphe II** inclut l'article L. 4424-26 dans la sous-section 3 de la section 2.

Enfin, le **paragraphe III** substitue, par coordination, l'expression « *plan d'aménagement et de développement durable* » utilisé à l'article L. 4424-26, à la référence, devenue obsolète, au « *plan de développement* ».

¹ « Un droit de port peut être perçu dans les ports maritimes relevant de la compétence de l'Etat, des départements et des communes, à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires qui y sont effectués. L'assiette de ce droit, qui peut comporter plusieurs éléments, et la procédure de fixation des taux de ce droit sont fixées par voie réglementaire ».

SECTION 3 **Du développement économique**

Sous-section 1 **De l'aide au développement économique**

Article 17 (Chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales) **Aides au développement économique**

Cet article a pour objet de modifier le chapitre IV (Attributions) du titre II (La collectivité territoriale de Corse) de la quatrième partie (La région) du code général des collectivités territoriales, afin d'offrir à la collectivité territoriale de Corse des facultés d'intervention plus larges en matière d'aides aux entreprises.

1.° Le cadre juridique actuel des aides publiques aux entreprises

Les interventions économiques des collectivités locales sont longtemps restées soumises à des conditions extrêmement restrictives, sinon à une interdiction totale, définies dans une large mesure par la jurisprudence administrative.

Celle-ci considérait que seules des circonstances particulières de temps et de lieu ou un intérêt public local pouvaient justifier une intervention des collectivités locales¹. Toutefois, au fil des années et sous la pression de la crise économique née du choc pétrolier de 1973, le « corset juridique »² dans lequel étaient enserrées leurs initiatives s'était peu à peu dénoué.

Les lois de décentralisation de 1982³ ont marqué un tournant décisif en reconnaissant les capacités d'intervention des collectivités locales dans le secteur économique.

Les aides publiques aux entreprises doivent ainsi se conformer non seulement aux règles de droit interne, relatives aux modalités d'intervention de l'Etat et des collectivités locales, mais aussi aux règles communautaires, de plus en plus nombreuses et précises.

- *Les règles de droit interne*

L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi. Dans ce cadre et sous réserve du

¹ Conseil d'Etat, 30 mai 1930, *chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*.

² J.-C. Nemery, *Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités locales*, *Actualité juridique du droit administratif*, 20 février 1993, page 65.

³ Lois n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 et n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe d'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire, les collectivités territoriales peuvent intervenir en matière économique et sociale¹.

L'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales - qui a codifié les dispositions de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 - précise que « *les collectivités locales et leurs groupements peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises.* »

Faute d'être dégagé par la loi elle-même, le critère de distinction entre aides directes et aides indirectes l'a été par la jurisprudence administrative² : l'aide directe se traduit par la mise à disposition de moyens financiers à l'entreprise bénéficiaire, avec une conséquence comptable (immédiate ou potentielle) dans son compte de résultats.

Quant aux aides indirectes, elles recouvrent toutes les autres formes d'aides consistant, soit à mettre à la disposition des entreprises des biens immobiliers, soit à améliorer leur environnement économique et à faciliter l'implantation ou la création d'activités.

Les **aides directes** aux entreprises sont **limitativement énumérées**³ et strictement encadrées par la loi. Il s'agit de la prime régionale à la création d'entreprises, de la prime régionale à l'emploi, des prêts, avances et bonifications d'intérêts.

Elles sont attribuées par la région⁴, dans des conditions fixées par trois décrets en Conseil d'Etat, codifiés aux articles R. 1511-1 à R. 1511-18 du code général des collectivités territoriales et modifiés récemment par le décret n° 2001-607 du 9 juillet 2001 afin de prendre en compte la réglementation européenne.

L'aide est octroyée par une décision de l'exécutif local prise en exécution d'une délibération de l'assemblée délibérante⁵. C'est une compétence qui ne peut faire l'objet d'aucune délégation. L'entreprise

¹ Articles L. 2251-1 et L. 3231-1 du code général des collectivités territoriales.

² Conseil d'Etat, 18 novembre 1991, département des Alpes-Maritimes, avec les conclusions du commissaire du Gouvernement Pochard, *Revue de droit public*, 1992, page 354.

³ Conseil d'Etat, 15 février 1993, région Nord-Pas-de-Calais.

⁴ Les départements, les communes et leurs groupements ne peuvent que compléter l'aide régionale lorsque celle-ci n'atteint pas le plafond fixé par décret ; ils ne doivent intervenir que dans les zones et les secteurs d'activités retenus par le conseil régional ; enfin, ils ne peuvent accorder une aide directe à une entreprise que si la région a décidé, au préalable, de lui octroyer une aide. Toutefois, la région ne peut rien faire qui s'apparenterait à une mise sous tutelle des départements et des communes, prohibée par l'article L.1111-3 du code général des collectivités territoriales (Tribunal administratif de Montpellier, 20 juin 1983, commune de Narbonne c/ région Languedoc-Roussillon).

⁵ Conseil d'Etat, 17 mars 1993, conseil régional de Bourgogne.

bénéficiaire doit se trouver dans une situation régulière au regard de ses obligations fiscales et sociales.

Les **aides indirectes** sont en principe **libres**, car elles sont censées ne pas profiter à l'entreprise en établissant un lien financier avec la collectivité qui les accorde.

L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « *les aides indirectes peuvent être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, seuls ou conjointement.* » Il écarte ainsi toute primauté régionale et toute liste limitative.

Toutefois, certaines d'entre elles ont fait l'objet d'une réglementation ultérieure : il s'agit des rabais sur les ventes et locations immobilières¹, des garanties d'emprunt et cautionnements² et des participations au capital de sociétés³.

Sur ce point, on notera simplement que l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales autorise les régions à participer au capital des **sociétés de développement régional**⁴ et des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région ainsi que des sociétés d'économie mixte.

Outre ces différentes formes d'aides indirectes, il convient de relever, parmi les moyens dont disposent les collectivités locales pour favoriser la création d'entreprises sur leur territoire les **exonérations d'impôts locaux** qu'elles peuvent accorder, tout particulièrement les exonérations de taxe professionnelle.

Enfin, votre rapporteur rappelle qu'existent de nombreuses **aides spécifiques**, qu'il s'agisse des subventions aux entreprises exploitant des salles de spectacles cinématographiques, des aides à l'équipement rural ou encore des aides directes ou indirectes aux entreprises en difficulté –ces dernières ne sont ouvertes qu'aux régions et aux départements⁵.

¹ Articles L. 1511-3 et R. 1511-19 et suivants du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 1511-3, L. 4253-1 et R. 1511-24 et suivants du code général des collectivités territoriales.

³ Articles L. 2253-7, L. 3231-7, L. 4253-3 et R. 1511-36 à R. 1511-39 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Créées en application du décret n°55-876 du 30 juin 1955, les sociétés de développement régional ont pour vocation de concourir au financement des investissements productifs dans leurs zones géographiques respectives. Ce sont des établissements de crédit qui relèvent de la catégorie des institutions financières spécialisées disposant d'un certain nombre de privilèges et d'obligations du fait d'une convention passée avec l'Etat : garantie d'un dividende minimal pour leurs actionnaires, exonération fiscale pour leurs produits financiers et leurs plus values. Les sociétés de développement régional peuvent apporter aux entreprises l'ensemble des produits financiers à moyen et long terme : interventions en fonds propres, prêts à long terme, crédit-bail immobilier, cautionnement de crédits bancaires à moyen terme.

⁵ Articles L. 3231-3 et L. 4211-1 6°.

L'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, modifié par l'article 16 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation sur l'outre-mer, dispose que « *des actions de politique économique notamment en faveur de l'emploi peuvent être entreprises par les collectivités territoriales ou leurs groupements dans le cadre de conventions conclues par eux avec l'Etat et fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir le cas échéant en dérogeant aux conditions d'utilisation prévues pour les collectivités territoriales par les dispositions du II de l'article 87 de la loi de finances pour 1987.* »

Ces conventions peuvent être passées pour autoriser les collectivités locales à intervenir dans le cadre de dispositifs qui ne sont pas prévus par le régime de droit commun des interventions économiques défini aux articles L. 1511-1 à L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales. Elles ne peuvent toutefois avoir pour objet de modifier, par voie conventionnelle, le dispositif général prévu par les dispositions législatives susvisées et leurs décrets d'application. Par ailleurs, les actions prévues par ces conventions doivent être compatibles et cohérentes avec la politique menée par l'Etat en terme de soutien aux entreprises et de développement économique.

- *Les dispositions propres à la Corse*

Le régime des interventions économiques de la collectivité territoriale de Corse est défini par l'article L. 4424-20 du code général des collectivités territoriales, dont les dispositions reprennent celles de l'article 61 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la Corse.

A la différence des autres régions, **la collectivité territoriale de Corse a la possibilité de déterminer elle-même le régime des aides directes et indirectes** en faveur du développement économique.

L'Assemblée de Corse peut ainsi, par ses délibérations, fixer des montants et des modalités d'attribution des aides directes ou indirectes à des entreprises différents de ceux fixés, pour les autres régions, par décret en Conseil d'Etat.

Cependant, le droit commun des garanties d'emprunt, des prises de participation dans le capital de sociétés privées, des aides aux entreprises en difficulté, au maintien des services en milieu rural et aux sociétés d'économie mixte locales reste applicable¹.

¹ L'article L. 4424-20 du code général des collectivités territoriales permet à l'Assemblée de Corse de déterminer le régime des aides prévues au titre 1^{er} du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales. Or les dispositions concernées figurent respectivement aux articles L. 4253-1, L. 4253-3, L. 4211-1 6° et aux articles L. 1521-1 et suivants du même code et sont donc applicables à la collectivité territoriale de Corse.

D'autre part, les plafonds d'aide ne peuvent être fixés que dans les conditions et **limites posées par le droit communautaire** en matière de concurrence.

Par une délibération du 23 octobre 1992, l'Assemblée de Corse a décidé la **création d'une agence de développement économique de la Corse** (ADEC), chargée principalement de gérer les aides aux entreprises attribuées par la collectivité territoriale.

Cet établissement public industriel et commercial doté d'un conseil d'administration de vingt-trois membres (douze désignés par l'Assemblée de Corse et onze par des organismes consulaires, professionnels, bancaires et de recherche) est présidé par un conseiller exécutif désigné par le président du conseil exécutif.

Votre rapporteur relève que le préfet de Corse, jugeant la création de cet organisme **illégal**, avait formé le 15 janvier 1993 un **recours gracieux** contre la délibération de l'Assemblée. Son recours reposait sur un double moyen :

- d'une part, loi du 13 mai 1991 n'a pas prévu la création d'un établissement public industriel et commercial chargé de la gestion des aides aux entreprises de la collectivité territoriale ; dès lors celle-ci ne disposait pas de l'habilitation législative nécessaire pour créer un tel organisme ;

- d'autre part, la loi confiant au seul président de l'exécutif la capacité d'attribuer les aides dans le cadre des interventions économiques prévues par la collectivité territoriale, celui-ci ne peut déléguer cette compétence à un organisme distinct de la collectivité.

En réponse aux observations du préfet, l'Assemblée de Corse n'a pas modifié les statuts de l'agence mais a demandé, par une délibération du 19 novembre 1993, une validation législative du statut de l'ADEC.

La délibération du 23 octobre 1992 n'a pas été déférée au tribunal administratif. Toutefois, dans l'attente d'une éventuelle **validation législative**, l'individualisation des aides de la collectivité territoriale est effectuée non plus par le Bureau de l'agence, comme le prévoyaient ses statuts, mais par le conseil exécutif lui-même, comme le prévoit la loi. Le rôle de l'ADEC se limite donc désormais à l'instruction des dossiers de demandes d'aides, à la formulation, par le Bureau, d'un avis sur chaque dossier et à la préparation des arrêtés attributifs d'aide signés par le président du conseil exécutif.

Par ailleurs, **la collectivité territoriale de Corse peut participer à un fonds de développement économique** géré par une société de

développement régional ayant pour objet l'apport de fonds propres aux entreprises en développement¹.

Le versement de dotations pour la constitution d'un fonds d'investissement présente l'avantage d'être **moins risqué que la prise de participation au capital d'une société**. En effet, lorsqu'une collectivité devient actionnaire d'une société et qu'elle en est gestionnaire de droit ou de fait, elle peut encourir une action en comblement de passif si cette dernière fait faillite. D'autre part, la constitution d'un fonds d'investissement permet de ne pas modifier la répartition du capital social entre les actionnaires. En revanche, les subventions versées constituent un élément du bénéfice imposable de la société. Leur montant réel est donc diminué du montant de l'impôt que l'entreprise doit acquitter.

- *Le droit communautaire*

En vertu de l'article 87 du traité instituant les Communautés européennes, les **aides d'Etat** qui faussent ou menacent de fausser la concurrence, en favorisant certaines entreprises ou productions sont **incompatibles avec le marché commun** et, en conséquence, prohibées. **Les aides des collectivités territoriales aux entreprises sont assimilées à des aides d'Etat²**.

Seules **certaines aides sont autorisées**, soit parce qu'elles sont considérées d'office comme compatibles avec le marché commun, ce qui est le cas des aides à caractère social, soit parce qu'elles rentrent dans des catégories définies et remplissent certaines conditions susceptibles de les rendre compatibles avec le marché. Il s'agit notamment des aides destinées à soutenir le développement de certaines activités ou de certaines régions ou à promouvoir d'importants projets communs d'intérêt communautaire.

En principe, **tout nouveau régime d'aide doit être notifié** à la Commission européenne, qui apprécie sa compatibilité avec le marché commun. La procédure applicable a été précisée par le règlement n° 659/99 du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 88 du traité instituant les Communautés européennes.

D'autre part, la Commission européenne a publié, sous forme de « *lignes directrices* » et de « *communications* », les conditions que doivent respecter certaines **aides** pour être **réputées compatibles avec le marché commun**. Depuis 1988, elle a été habilitée à fixer ces conditions par voie de règlements. Les catégories d'aides visées dans ces règlements sont dispensées de la procédure de notification et d'approbation préalables.

¹ En l'état actuel du droit, les autres régions ne peuvent que prendre des participations au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégional.

² Cour de justice des Communautés européennes, 27 mars 1984, Commission c/ République italienne, pour un régime d'aide à l'agriculture institué par la région de Sicile.

Trois règlements, dits « **d'exemption** » ont été adoptés à ce jour : le règlement sur les aides « *de minimis* » qui fixe à cent mille euros par entreprise, sur trois ans, le montant total des aides qui peuvent être accordées librement, en excluant toutefois certains secteurs ; le règlement sur les aides aux petites et moyennes entreprises ; le règlement sur les aides à la formation¹.

En France, le secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) est chargé de coordonner l'ensemble des notifications qui lui sont proposées par les ministères compétents, y compris les aides mises en œuvre au plan local. Aussi, lorsqu'un projet d'aide ne relève pas d'un régime approuvé ou dépasse les seuils de cumul autorisés, le préfet saisit le département ministériel principalement concerné afin d'envisager les modalités de notification de ce projet d'aide à la Commission européenne.

Selon les renseignements communiqués à votre rapporteur, la France a déjà notifié et fait approuver une cinquantaine de régimes d'aides. Dans la mesure où les collectivités locales s'y conforment, leurs interventions sont considérées comme compatibles avec le marché commun.

2. Le texte soumis au Sénat

- *Des mesures de coordination*

Le *premier paragraphe (I)* du présent article contient de simples mesures de coordination. Il procède à la renumérotation et à la réorganisation de la section consacrée au développement économique.

La section 3 « Du développement économique » (ancienne section 6) ne comprendrait désormais plus que quatre sous-sections : « Interventions économiques » ; « Tourisme » ; « Agriculture et forêt » ; « Formation professionnelle et apprentissage ». Les sous-sections « Logement », « Transports » et « Energie » seraient transférées dans d'autres sections.

Le *deuxième paragraphe (II)* donne une nouvelle rédaction à la sous-section 1 : « Interventions économiques ». Elle ne comprendrait plus désormais que les dispositions relatives aux entreprises, ainsi que celles portant sur les projets industriels d'intérêt régional qui figurent dans l'actuel article L. 4424-21². Ce dernier deviendrait l'article L. 4424-30 en application de l'article 13 du présent projet de loi.

¹ Règlements (CE) n° 69/2001, n° 70/2001 et n° 68/2001 de la Commission européenne du 12 janvier 2001.

² L'article L. 4424-21 dispose que « Le comité de coordination pour le développement industriel de la Corse est composé par tiers de représentants de l'Etat, de représentants de l'Assemblée de Corse à la proportionnelle des groupes et de représentants des sociétés nationales. Il se réunit à la demande du Premier ministre ou de l'Assemblée de Corse. Il anime et coordonne les actions des sociétés nationales en Corse afin de réaliser des projets industriels d'intérêt régional. »

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** tendant à réparer une omission.

Les dispositions relatives aux aides aux entreprises seraient ainsi codifiées dans trois nouveaux articles L. 4424-27, L. 4424-28 et L. 4424-29, auxquels s'ajouterait l'article L. 4424-30.

- *La reprise des dispositions actuelles relatives aux aides directes et indirectes*

L'article L. 4424-27 reprend, en la modifiant légèrement, la rédaction des trois premiers alinéas de l'actuel article L. 4424-20 qui donne compétence à la collectivité territoriale de Corse pour déterminer, par ses délibérations, le montant et les modalités d'attribution des aides directes ou indirectes à des entreprises.

Contrairement à l'article L. 4424-20, **il ne prévoit plus l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat** pour préciser les conditions dans lesquelles la collectivité territoriale doit définir le régime des aides. Il précise, en revanche, qu'elle doit agir dans le respect des engagements internationaux de la France, ce qui vise en particulier le droit communautaire.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi initial, le Gouvernement indique que la référence à des mesures réglementaires d'application serait inutile. Saisi d'un projet de décret élaboré en application de l'article L. 4424-20 et prévoyant notamment des règles de plafonds en matière d'aides directes, le Conseil d'Etat avait en effet considéré que le pouvoir réglementaire n'était plus compétent pour fixer de telles règles, et que ce texte devait se limiter à préciser les conditions de forme requises pour l'adoption des délibérations de l'Assemblée de Corse fixant le régime des aides. Dans ces conditions, le Gouvernement de l'époque n'avait pas jugé utile de prévoir un texte réglementaire et avait retiré son projet.

- *La possibilité de participer à un fonds d'investissement auprès d'une société de capital investissement*

L'article L. 4424-28 autorise la collectivité territoriale de Corse à participer, par versement de dotations, à la constitution d'un **fonds d'investissement** auprès d'une **société de capital-investissement** ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises.

Pour assurer la mixité des capitaux, le montant des dotations versées par la collectivité territoriale ne pourrait excéder 50 % du montant total du

fonds. Les conditions générales d'emploi des dotations seraient fixées dans le cadre d'une convention passée avec la société gestionnaire¹.

La novation par rapport au droit existant consiste à permettre à la collectivité de Corse de participer à un fonds d'investissement qui ne soit pas nécessairement géré par une société de développement régional.

Une seule société de développement régional, la **Caisse de développement de la Corse** (CADEC), a été créée en Corse, en 1982, dans le cadre des lois de décentralisation et du premier statut particulier de l'île.

La collectivité territoriale de Corse est, avec l'Etat, son principal actionnaire. Instrument essentiel du financement de l'économie locale, la CADEC. représentait, en 1998, environ le quart des encours de crédit à moyen terme distribués sur l'île. En raison de graves difficultés, en partie imputables à des erreurs de gestion, dont certaines ont été vivement dénoncées par le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des fonds publics en Corse², cette société a dû cesser son activité de financement à la fin de l'année 1999, pour se concentrer sur le recouvrement des créances.

Actuellement, il existe une seule société de capital investissement en Corse : la société « Femu Qui » (fait ici), qui a été créée en 1992 pour mobiliser l'épargne populaire, afin de favoriser la création d'emplois sur l'île. Son capital, auquel participe déjà la Caisse des dépôts et consignations, est encore relativement modeste ; il devrait être prochainement porté de quatre à vingt-trois millions de francs.

Votre rapporteur rappelle que les interventions des collectivités publiques en faveur du capital investissement sont, elles aussi, soumises aux dispositions des articles 87 et 88 du traité instituant les Communautés européennes, dans des conditions précisées par une « *Communication* » de la Commission européenne du 25 mai 2001.

Les dispositifs envisagés doivent donc être notifiés et approuvés par la Commission européenne préalablement à leur mise en œuvre, conformément aux dispositions de l'article 88-3 du traité. Toutefois, afin d'exonérer les collectivités de cette procédure préalable, le Gouvernement a notifié un régime

¹ La convention devrait notamment déterminer l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds d'investissement, les modalités d'information de la collectivité territoriale par la société, ainsi que les conditions de restitution des dotations versées en cas de modification ou de cessation d'activité du fonds.

² Rapport n° 1077 (Assemblée nationale, onzième législature) de M. Christian Paul au nom de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des fonds publics en Corse présidée par M. Jean Glavany, pages 173 à 189.

cadre d'intervention en faveur du capital investissement, qui a été approuvé le 25 juillet 2001¹.

Ce régime, qui s'appliquera jusqu'au 31 décembre 2008, est destiné à servir de fondement juridique communautaire à l'intervention des collectivités locales dans ce domaine. Applicable à toutes les opérations de capital-investissement (amorçage, création, développement, reprise-transmission), il fixe les règles d'intervention publique en matière de capital-investissement quelle que soit l'origine des fonds : État, collectivités territoriales, Fonds structurels.

Dans la mesure où la collectivité territoriale de Corse respectera les dispositions de ce régime, ses interventions seront considérées comme compatibles avec le marché commun.

- *La possibilité de définir de nouveaux régimes d'aides*

*L'article L. 4424-9 habilite la collectivité territoriale de Corse à **définir de nouvelles aides** directes ou indirectes, **en sus de celles qui sont définies par la loi**.*

La nature, la forme et les modalités d'attribution de ces aides seraient fixées par délibération de l'Assemblée de Corse. Le président du conseil exécutif devrait, chaque année, rendre compte à l'Assemblée, dans un rapport spécial, du montant des aides accordées et de leur effet sur le développement économique local.

La collectivité de Corse aurait ainsi la possibilité de mettre en œuvre l'ensemble des régimes notifiés et approuvés par la Commission européenne, d'accorder des aides entrant dans le cadre des règlements d'exemption précités, mais également de créer tout autre régime, **à la condition toutefois de le notifier et de le faire approuver par la Commission**.

3. La position de votre commission spéciale

Votre commission spéciale appelle de ses vœux une réforme d'ensemble du régime des interventions économiques des collectivités locales. Elle constate que le présent article consacre et approfondit un transfert du pouvoir réglementaire à la collectivité territoriale de Corse en matière d'aides économiques. L'adoption du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, en instance au Sénat, priverait ses dispositions d'une partie de leur portée.

¹ Régime cadre communautaire n° 448-2001.

- *La nécessaire réforme du régime des interventions économiques des collectivités locales*

Comme le soulignait notre collègue Daniel Hoeffel, rapporteur du groupe de travail de la commission des Lois sur la décentralisation¹, les collectivités territoriales ont un rôle essentiel à jouer pour maintenir un certain niveau d'équité sociale et territoriale. A travers des demandes partenariales, les élus locaux, qui connaissent le tissu économique, sont bien placés pour identifier les besoins et imaginer des solutions pour l'emploi local.

Cependant, l'efficacité des interventions économiques des collectivités territoriales est mise en question par la **complexité du cadre juridique national**, en décalage avec la réalité, à laquelle s'ajoutent des incertitudes résultant de son défaut d'harmonisation avec le droit communautaire d'inspiration plus libérale.

Une telle situation ne peut être que périlleuse pour les collectivités et leurs élus, exposés à une **insécurité permanente**, comme l'a parfaitement souligné le rapport présenté par notre collègue Michel Mercier au nom de la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation, présidée par Jean-Paul Delevoye².

Elle **justifie une réforme d'ensemble du régime des interventions économiques** des collectivités locales qui, selon les préconisations du groupe de travail de la commission des Lois sur la décentralisation, devrait avoir pour triple objet une **meilleure coordination avec le droit communautaire**, la recherche d'une **plus grande complémentarité** des différentes interventions économiques, le **maintien des interdictions actuelles** et **l'approfondissement des règles prudentielles** qui protègent les collectivités locales contre des risques financiers excessifs.

Votre commission spéciale ne peut donc que déplorer le retard pris pour réformer le régime des interventions économiques, malgré les initiatives du Sénat, en particulier l'adoption, le 10 février 2000, à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Raffarin, de la proposition de loi tendant à favoriser la création et le développement des entreprises sur les territoires, qui n'a toujours pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

¹ « La décentralisation – Messieurs de l'Etat encore un effort ! » Rapport n° 239 (Sénat, 1996-1997) au nom du groupe du travail présidé par M. Jean-Paul Delevoye.

² « Sécurité juridique, conditions d'exercice des mandats locaux : des enjeux majeurs pour la démocratie locale et la décentralisation », rapport n° 166 (1999-2000).

- *L'extension de la faculté reconnue à la collectivité territoriale de Corse de définir des régimes d'aides aux entreprises*

Dans la mesure où, en l'état actuel du droit, les différentes aides directes qui peuvent être mises en place sont définies par la loi¹, il est légitime de s'interroger sur le point de savoir si le pouvoir donné à la collectivité territoriale de Corse d'en créer de nouvelles catégories ne correspondrait pas à une **délégation du pouvoir législatif**.

Lors de l'examen du présent projet de loi, **le Conseil d'Etat n'a, semble-t-il, pas retenu cette interprétation**. Selon les renseignements communiqués à votre rapporteur, il aurait fait observer que la création de nouvelles aides ne relevait pas d'une des matières réservées à la loi par l'article 34 de la Constitution. L'interdiction faite aux collectivités locales de définir elles-mêmes les catégories d'aides qu'elles souhaitent accorder aux entreprises résulterait simplement d'une disposition législative qui avait encadré leur compétence dans ce domaine. Dès lors, le Conseil d'Etat aurait estimé que la loi pouvait, sans méconnaître l'article 34 de la Constitution, élargir les conditions d'exercice de cette compétence et autoriser les collectivités locales à créer elles-mêmes de nouvelles catégories d'aides.

S'inspirant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989, le Conseil d'Etat a indiqué, dans son avis rendu sur le présent projet de loi, que « *Les dispositions de l'article 21 de la Constitution en vertu desquelles le Premier ministre assure l'exécution des lois et, sous réserve des dispositions de l'article 13, exerce le pouvoir réglementaire, ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une collectivité territoriale dont, en vertu de l'article 72, la loi prévoit les conditions de la libre administration, le soin de définir les conditions d'application d'une loi, mais il ne peut le faire qu'à condition que cette habilitation porte sur des mesures dont elle définit précisément le champ d'application et les conditions de mise en œuvre et ne porte pas atteinte à la compétence qui appartient au Premier ministre d'édicter des règles nationales applicables à l'ensemble du territoire.* »

Sur ce fondement, le Conseil d'Etat a disjoint du projet de loi certaines dispositions de son article premier mais a reconnu, comme il l'avait fait à l'occasion du projet de décret élaboré en application de l'article 61 de la loi du 13 mai 1991, que la loi pouvait confier à la collectivité territoriale de Corse la possibilité de créer des régimes d'aides aux entreprises.

Dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, le Conseil constitutionnel n'avait pas jugé contraire à la Constitution le pouvoir reconnu à la collectivité territoriale de Corse de déterminer elle-même le régime des aides directes aux entreprises. On relèvera cependant que le texte qui lui était soumis prévoyait expressément l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat

¹ Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

pour fixer les conditions d'exercice de cette compétence. Par la suite, ce même Conseil d'Etat a considéré, sans que le Conseil constitutionnel ait apporté aucune précision sur cette disposition dont il n'avait pas été directement saisi, que la loi avait opéré un transfert total du pouvoir réglementaire. **Rien ne permet donc d'affirmer que le Conseil constitutionnel considère que cette habilitation revête une portée limitée.**

- *Une portée atténuée par le projet de loi relatif à la démocratie de proximité*

L'article 43 A du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 25 juin 2001, tend à modifier l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, relatif aux aides directes aux entreprises, auquel se réfère le présent article.

Adopté à l'initiative du Gouvernement sans avoir été examiné par la commission des Lois de l'Assemblée, après que M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur, se fut engagé lors de l'examen du présent projet de loi au Palais Bourbon à étendre à l'ensemble des régions certaines des dispositions prévues pour la Corse¹, cet article dispose que « *les aides directes revêtent la forme de subventions, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances remboursables à des conditions plus favorables que celle du taux moyen des obligations.* »

Sans mettre fin à la distinction entre aides directes et aides indirectes, dénoncée par la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation, le projet de loi relatif à la démocratie de proximité tend donc à **définir les aides directes en fonction de leur forme** et non plus de leur régime.

Celui-ci sera fixé par une délibération du conseil régional et non plus par décret en Conseil d'Etat. L'article 43 A rappelle que les aides devront être attribuées dans le **respect des dispositions législatives et réglementaires applicables en matière de concurrence et d'aménagement du territoire et des engagements internationaux de la France.**

Votre rapporteur observe que l'article L. 4424-27 proposé par le présent projet de loi ne mentionne que le respect des engagements internationaux tandis que celui de l'article L. 4424-29 ne fait référence au nécessaire respect que des dispositions législatives -et non plus réglementaires- en matière de concurrence et d'aménagement du territoire et des engagements internationaux de la France.

On ne peut que s'étonner devant une telle discordance entre toutes ces rédactions, dont la portée semble d'ailleurs singulièrement limitée, puisque les collectivités territoriales sont bien évidemment tenues de respecter tant les

¹ Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du 17 mai 2001, page 3089.

engagements internationaux de la France, que les dispositions législatives et réglementaires nationales.

C'est la raison pour laquelle, votre commission spéciale vous propose d'adopter **deux amendements** de suppression de ces mentions imprécises, inutiles et dangereuses puisqu'elles pourraient laisser entendre que la collectivité territoriale de Corse ne serait pas tenue au respect des dispositions législatives et réglementaires qui ne sont pas citées.

Votre rapporteur observe, d'autre part, que le projet de loi relatif à la démocratie de proximité confirme la **primauté de la région** dans l'octroi d'aides directes aux entreprises. Les départements, les communes et leurs groupements ne pourront que participer au financement des aides définies par le conseil régional, sans qu'aucune consultation préalable soit exigée, dans le cadre d'une convention.

Le régime des aides indirectes resterait inchangé. A l'exception des garanties d'emprunt et des aides à l'immobilier d'entreprises qui demeureraient encadrées, toutes les autres aides indirectes seraient libres.

Enfin, l'article 43 A du projet de loi relatif à la démocratie de proximité autorise les régions du continent à participer, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds d'investissement à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres aux entreprises.

A la différence de la collectivité territoriale de Corse, le montant de leur participation serait limité à 30 % du montant total du fonds. Il a été indiqué à votre rapporteur que cette différence tenait à la « situation particulière de l'économie corse ». Il serait ainsi difficile pour la collectivité territoriale, en raison de la structure du tissu industriel de l'île, de trouver des partenaires financiers susceptibles de prendre des participations pour la mise en place d'un fonds d'investissement, en particulier si ce fonds n'a pour seul objet que d'intervenir en faveur des entreprises corses. Les autres régions disposeraient d'un tissu industriel bien plus dense et auraient la possibilité de mettre en place des fonds interrégionaux.

Ainsi que le Gouvernement l'a indiqué lui-même à votre rapporteur, l'adoption de l'article 43 A du projet de loi relatif à la démocratie de proximité privera de toute portée, sauf sur ce dernier point, les dispositions du présent article. **Comme en 1982, il est donc regrettable de devoir discuter d'adaptations avant de connaître le droit commun.**

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 17 **ainsi modifié**.

Sous-section 2
Du tourisme

Article 18

(art. L. 4424-31 du code général des collectivités territoriales)

Orientations en matière de développement touristique

Cet article vise à modifier l'article L. 4424-23 du code général des collectivités territoriales, qui deviendrait l'article L. 4424-31 en application de l'article 14 du présent projet de loi, afin de renforcer les compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière de promotion et de développement touristiques.

1. La répartition actuelle des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le secteur du tourisme

Les lois de décentralisation, en particulier la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, n'ont pas considéré le tourisme comme un secteur spécifique nécessitant la création d'un bloc de compétences au profit d'une catégorie de collectivités locales.

La loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, adoptée à l'initiative du Sénat, a consacré la **concurrence des compétences** en disposant dans son article premier que « *L'Etat, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée.* »

Si les communes, les départements et les régions disposent de quelques attributions spécifiques, la concurrence de leurs compétences nécessite donc des mécanismes de concertation.

- *Les compétences spécifiques des collectivités locales*

Les **communes** ont reçu des compétences propres en ce qui concerne la réalisation et la gestion de certains aménagements et équipements à vocation touristique, en particulier les ports de plaisance, les remontées mécaniques ou encore les zones de mouillage. Elles peuvent réaliser des zones d'aménagement concerté ayant pour objet le développement des loisirs et du tourisme. Leur responsabilité est particulièrement soulignée par les lois n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Enfin, les compétences des communes en matière d'urbanisme et de police administrative trouvent à s'appliquer aux activités touristiques.

Les **départements** ont une vocation particulière en matière de développement du tourisme rural. Ils établissent un programme d'aide à l'équipement rural, un plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées et peuvent élaborer un plan départemental de randonnées nautiques.

Ils ont obtenu le transfert dans leur dotation globale d'équipement, des subventions de l'Etat au titre de la modernisation de l'hôtellerie rurale et accordent de nombreuses aides aux hébergements touristiques ruraux (gîtes, chambres d'hôte, campings à la ferme...)

Enfin, la loi du 23 décembre 1992 leur confère la possibilité d'établir un schéma d'aménagement touristique départemental, qui doit prendre en compte les orientations définies par le schéma régional du développement du tourisme et des loisirs.

Les **régions** constituent, quant à elles, le cadre privilégié de l'élaboration d'une politique locale de développement du tourisme et se sont vu reconnaître des compétences importantes en matière d'aménagement touristique. La loi du 23 décembre 1992 dispose que, dans le cadre de leurs compétences en matière de planification, elles définissent les objectifs à moyen terme du développement touristique régional, dont les modalités et conditions de mise en œuvre, notamment au plan financier, sont déterminées par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, prévu par la loi du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme.

Les régions peuvent se voir transférer les attributions exercées par les missions interministérielles d'aménagement touristique. Elles peuvent être associées à la définition, à la gestion et au contrôle des sociétés d'aménagement régional. Elles ont l'initiative de la création des parcs naturels régionaux et ont compétence pour créer des canaux et des ports fluviaux.

On notera que la loi leur fait obligation de créer des comités régionaux du tourisme, même si elle les laisse libres de fixer leur nature juridique, leur organisation et leur champ de compétences, à la condition de respecter un minimum de représentation. La création d'offices municipaux et de comités départementaux du tourisme est, quant à elle, facultative.

- *Les compétences générales*

Les **types d'interventions** des collectivités territoriales en faveur du développement du tourisme se sont **diversifiés**. Les régions, les départements et les communes organisent selon des modalités diverses un service destiné à **accueillir** et à **informer** les touristes. Elles engagent des actions de **promotion** de leur territoire -participation à des foires, publicité, édition de documentation- et s'efforcent de mettre en place des outils facilitant la **commercialisation** des produits touristiques. Elles réalisent des équipements

en infrastructures (travaux de voirie notamment) et en superstructures (ports de plaisance, remontées mécaniques) ou accordent des aides aux entreprises et organismes qui interviennent dans le secteur du tourisme. Elles s'efforcent également de mettre en place des **animations** –fêtes, spectacles. Enfin, elles sont chargées d'établir des statistiques et de **mener des études**, surtout les régions, qui ont mis en place, avec l'INSEE, des **observatoires régionaux du tourisme**.

Les interventions des collectivités locales trouvent leurs limites dans le nécessaire respect du **principe de la liberté** du **commerce** et de **l'industrie**, des règles d'aménagement et d'urbanisme et dans la prise en compte des risques financiers.

- *Les compétences de l'Etat*

Selon les termes de la loi du 23 décembre 1992, l'Etat définit et met en œuvre la **politique nationale du tourisme**.

A l'instar des collectivités locales, il **exerce la plupart des missions** que lui a reconnues le législateur **en liaison, en coopération ou concurremment avec les collectivités territoriales** ou l'une de leurs structures : il assure le recueil, le traitement et la diffusion des données et prévisions relatives à l'activité touristique, en liaison et en coopération avec les observatoires régionaux du tourisme ; il définit et conduit les opérations de promotion touristique nationale en liaison et en coopération avec les collectivités territoriales et les partenaires concernés ; il favorise la coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme ; il apporte son concours aux actions de développement touristique engagées par les collectivités territoriales, notamment par la signature des contrats de plan avec les régions.

Seules deux catégories de compétences lui sont **reconnues à titre exclusif** : la détermination et la mise en œuvre des procédures d'agrément et de **classement** des équipements, organismes et activités touristiques, selon des modalités fixées par décret¹ ; la fixation des règles et des orientations de la **coopération internationale** dans le secteur du tourisme et leur mise en œuvre, notamment au sein des organisations internationales compétentes.

- *Une harmonisation nécessaire*

La concurrence des compétences des collectivités publiques nécessitait une certaine harmonisation, dont l'instrument principal reste la **contractualisation**. Les contrats de plan conclus entre les régions, les autres collectivités locales et l'Etat définissent ainsi la participation de chaque partenaire à la réalisation d'un objectif précis.

¹ Voir article 19 du présent projet de loi.

La technique de la **concertation** est également utilisée puisque l'avis ou l'accord de l'organe délibérant d'une collectivité concernée est souvent requis lorsque la décision est prise par l'Etat ou une autre collectivité dont le territoire inclut celui de la première. Ainsi, les départements doivent-ils demander l'avis des communes intéressées avant d'élaborer les plans départementaux de randonnées pédestres et équestres. De même les conseils généraux sont consultés à propos de la création de parcs naturels nationaux ou régionaux.

L'organisation de l'harmonie et de la cohérence des interventions des collectivités publiques dans le domaine du tourisme constituait l'un des objectifs majeurs de la loi du 23 décembre 1992. D'aucuns, à l'instar de M. Pierre Py, ont regretté que l'objectif de l'harmonisation des compétences ait pris le pas sur celui de leur répartition¹.

2. La situation de la Corse

- *Le tourisme, un enjeu essentiel pour le développement de l'île*

En Corse, plus qu'ailleurs sans doute, le secteur du tourisme présente la **double face de Janus**.

La situation géographique de l'île, ses caractéristiques physiques et la structure de son économie font sans conteste des activités touristiques l'un des moteurs de son développement. Après une période morose entre 1993 et 1996, ce secteur connaît une forte croissance depuis 1997. La saison touristique 2000 a été marquée par d'excellents résultats : durant le seul mois de juillet, un peu plus d'un million de passagers ont emprunté les transports aériens et maritimes entre la Corse et le continent ; ils étaient 5,6 millions en cumul sur douze mois. Le flux touristique tend à se diversifier, au profit, notamment, de personnes en provenance du nord de l'Europe, même si la clientèle reste française à près de 70 %, et le tourisme familial majoritaire.

D'ores et déjà, le tourisme constitue le premier secteur économique privé de l'île. Selon les tableaux de l'économie corse établis par l'I.N.S.E.E., il engendre près de **10 %** de son **produit intérieur brut** (effets d'entraînement inclus), soit davantage que l'agriculture ou la construction. L'emploi salarié du secteur se concentre dans les structures d'hébergement et de restauration. Il équivaut à 3 400 « temps complets employés toute l'année ». En période estivale, plus de 6 000 salariés travaillent dans le secteur, près de 7 000 autour du 15 août.

Pourtant, l'opportunité de développer le tourisme sur l'île a longtemps fait l'objet de **controvertes**, en raison de ses conséquences potentiellement dommageables sur l'environnement et l'identité locale.

¹ Pierre Py, *La loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme*, *Revue de droit public*, 1994, page 215.

La conciliation entre développement touristique, valorisation des sites et préservation de l'environnement est délicate, et l'**enjeu** réel car, malgré les bons résultats obtenus depuis quelques années, le tourisme conserve, en Corse, un **fort potentiel de développement**. Les flux sont limités par la qualité moyenne de l'offre, la saturation des capacités d'hébergement et le manque de professionnalisation de la filière.

Il s'agissait donc, dans l'esprit du relevé de conclusions du 20 juillet 2000, qui mentionnait le tourisme parmi les compétences susceptibles de faire l'objet d'une décentralisation renforcée, d'approfondir un transfert de compétences déjà entamé par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

- *La répartition des compétences dans le secteur du tourisme en Corse*

L'article 69 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991¹ dispose que : *« La collectivité territoriale de Corse détermine, dans le cadre du plan de développement, les grandes orientations du développement touristique de l'île. »*

Par dérogation à la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme, la loi du 13 mai 1991 a créé une **institution spécialisée** chargée, dans le cadre des orientations définies par la collectivité territoriale, de la coordination de l'ensemble des actions de développement du tourisme en Corse.

Cette institution assure la promotion touristique de l'île et met en œuvre la politique d'aide à la modernisation et au développement des structures d'accueil et d'hébergement.

Présidée par un conseiller exécutif désigné par le président du conseil exécutif, l'**Agence du tourisme de Corse** dispose d'un budget de 50 millions de francs environ et emploie une quarantaine de personnes.

La répartition des compétences dans le domaine du tourisme prévue par la loi du 23 décembre 1992 ne se vérifie pas non plus complètement à l'échelon départemental.

Faute de moyens humains et financiers, la structure juridique créée par le département de Corse-du-Sud, à la fin des années 1980, n'a eu aucune fonction opérationnelle.

Le département de **Haute-Corse** avait créé, par délibération du conseil général, un **comité départemental** du tourisme et des loisirs en 1994. Cette structure associative a été dissoute en 1999. Depuis lors, elle a été remplacée par une nouvelle association dénommée « Haute-Corse

¹ Premier alinéa de l'article L. 4424-23 du code général des collectivités territoriales.

Développement » qui joue un rôle actif, notamment en matière d'assistance technique aux porteurs de projets. Un programme de signalétique touristique et un plan départemental des itinéraires de promenades et randonnées ont été lancés.

Enfin, d'après les informations communiquées à votre rapporteur, le **maillage institutionnel local** présenteraient des **lacunes** en termes qualitatifs et quantitatifs puisque 25 structures locales seulement répondraient aux critères de la loi du 23 décembre 1992.

3. Le projet de loi soumis au Sénat

- *Un transfert de compétences peu clair*

Le présent article tend à confier à la collectivité territoriale de Corse le pouvoir de **déterminer** et de **mettre en œuvre**, dans le cadre du plan d'aménagement et de développement durable, les **orientations** du **développement touristique** de l'île.

En l'état actuel du droit la collectivité territoriale ne peut que définir, et non mettre en œuvre, les *grandes* orientations du développement touristique. Les autres collectivités locales disposent des mêmes compétences que leurs homologues du continent.

Le projet de loi lui confie également la mise en œuvre et **l'évaluation** de la politique du tourisme et des **actions de promotion** de l'île, compétences qu'elle pouvait déjà exercer, à moins que le projet de loi n'entende lui confier la mise en œuvre de la politique nationale ou instituer un quelconque pouvoir de tutelle sur les autres collectivités locales.

La collectivité territoriale serait désormais chargée du **recueil**, du **traitement** et de la **diffusion** des données relatives à l'activité touristique, compétences jusqu'à présent dévolues à l'Etat en liaison et en coordination avec l'observatoire régional du tourisme, qui dépend de l'Agence du tourisme de Corse.

Enfin, elle serait chargée de **coordonner les initiatives** publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristique, mission dévolue à l'Etat par la loi du 23 décembre 1992 et à l'Agence du tourisme de Corse par la loi du 13 mai 1991.

Sur la proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement d'ordre rédactionnel en première lecture.

- *Un renforcement du contrôle de la collectivité territoriale de Corse sur l'Agence du tourisme*

Sur la proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a instauré une tutelle de la collectivité territoriale de Corse sur **l'Agence du tourisme** et prévu que le **conseil d'administration** de cette dernière devra être **composé à titre majoritaire de représentants de l'Assemblée de Corse**.

M. Bruno Le Roux, rapporteur, a considéré cette disposition comme « *une solution équilibrée rapprochant le régime applicable en Corse de celui du droit commun applicable aux régions* » et souligné sa cohérence avec les dispositions de l'article 40 du projet de loi, qui autorisent l'Assemblée de Corse à exercer directement les missions confiées aux différents offices.

M. Bernard Roman, président de la commission des Lois, a quant à lui indiqué que l'existence des offices, leurs modalités de fonctionnement et leur latitude d'action pouvaient constituer un obstacle à l'exercice par les élus des nouvelles prérogatives accordées à la collectivité territoriale de Corse. Prenant acte du fait que l'assemblée territoriale n'avait pas souhaité la dissolution immédiate de ces organismes, il a estimé que cet amendement permettrait d'améliorer considérablement la situation existante en garantissant la présence majoritaire des élus au sein du conseil d'administration de l'Agence du tourisme.

4° La position de votre commission spéciale

Les dispositions soumises au Sénat, qui n'appellent aucune objection de principe de la part de votre commission spéciale, consacrent donc moins un transfert effectif de compétences que la volonté de confier à la collectivité territoriale, davantage qu'à l'Etat, le soin de définir, d'animer et de coordonner les différentes actions conduites sur l'île. A cet égard, elles s'inscrivent pleinement dans le cadre, certes imparfait, de la loi du 23 décembre 1992. Au demeurant, le projet de loi n'envisage pas la suppression de la délégation régionale au tourisme, qui ne compte guère aujourd'hui que six agents, contrairement au souhait exprimé par le conseil exécutif de Corse dans son avis sur l'avant projet de loi.

La portée du dispositif doit cependant être appréciée au regard des dispositions de l'article 19 du présent projet de loi, qui confie à la collectivité territoriale le classement des stations et de l'ensemble des organismes de tourisme, et de son article 40, qui tend à autoriser l'Assemblée de Corse à exercer directement les missions qui sont aujourd'hui confiées à l'Agence du tourisme.

Votre commission spéciale vous soumet un **amendement** tendant à **supprimer les dispositions législatives relatives à l'Agence du tourisme**,

par coordination avec le dispositif qu'elle vous propose à l'article 40 du présent projet de loi.

Il s'agit de supprimer la mention *ad nominem* des offices dans la loi et de reconnaître à l'Assemblée de Corse la possibilité de créer des établissements publics placés sous sa tutelle pour leur confier la mise en œuvre de certaines de ses compétences.

On observera qu'**en application de la loi du 23 décembre 1992** portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, **la collectivité territoriale de Corse devra créer un comité régional du tourisme** comparable à ses homologues du continent.

Par le même amendement, et dans un souci de clarification, votre commission spéciale propose de **supprimer** la disposition selon laquelle la collectivité territoriale de Corse définit, met en œuvre et évalue la politique du tourisme de Corse et les actions de promotion qu'elle entend mener.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 18 **ainsi modifié**.

Article 19

(art. L. 4424-32 du code général des collectivités territoriales)

Classement des stations, organismes et équipements de tourisme

Cet article tend à insérer un article L. 4424-32 dans le code général des collectivités territoriales, afin de confier à la collectivité territoriale de Corse le classement des stations, organismes et équipements de tourisme.

Elle serait ainsi dotée, selon M. Bruno Le Roux, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, des moyens lui permettant d'exercer la compétence que lui reconnaît l'article 18 du projet de loi en matière de développement touristique.

1. Le classement des stations touristiques

- *L'état actuel du droit*

L'expression de « *station classée* » est ambiguë. Il existe en effet un classement officiel, prévu par la loi, et des classements organisés par des associations de communes pour favoriser leur promotion, comme par exemple l'Association des stations vertes de vacances et des villages de neige.

Les deux textes de base concernant les stations classées sont la loi du 24 septembre 1919 et la loi du 3 avril 1942, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 2231-1 à L. 2231-18 du code général des collectivités territoriales. Ces deux textes ont été complétés par de nombreuses lois, en

particulier celle n° 64-698 du 10 juillet 1964 relative à la création d'offices du tourisme dans les stations.

Le classement a pour objet de faciliter la fréquentation de la station, de permettre son développement et, le cas échéant, de faciliter la prise en charge des personnes privées de ressources suffisantes.

Il peut concerner une commune, une fraction de commune ou un groupe de communes¹ qui offrent, selon les termes de l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales, soit un ensemble de curiosités naturelles, pittoresques, historiques ou artistiques, soit des avantages résultant de leur situation géographique ou hydrominéralogique, de leur climat ou de leur altitude, tels que ressources thermales balnéaires, maritimes, sportives ou uvales.

- *Les conditions de classement*

Le classement requiert la possession d'une « **ressource touristique** » et d'une **capacité d'accueil**.

La première condition a conduit le législateur à distinguer six catégories : les **stations hydrominérales** qui possèdent une ou plusieurs sources minérales ou un établissement exploitant ces sources ; les **stations climatiques**, qui offrent aux malades des avantages climatiques ; les **stations uvales** qui possèdent sur leur territoire des cultures de raisins de table aptes à une cure thérapeutique et sont placées dans un centre touristique ; les **stations de tourisme**, qui offrent aux visiteurs un ensemble de curiosités naturelles ou artistiques ; les **stations balnéaires**, qui offrent des avantages balnéaires ou maritimes résultant de leur situation géographique ; les **stations de sports d'hiver ou d'alpinisme**, qui remplissent des conditions d'altitude, d'accessibilité et d'intérêt pour les sports de montagne².

Le classement comme station nécessite également l'existence d'une **capacité d'accueil en termes sanitaires** (alimentation en eau potable suffisante, réseau d'assainissement, ramassage des ordures ménagères, assistance médicale), **d'animations** (distractions et manifestations) **et d'équipements** (transports, hébergements, équipements spécifiques à chaque catégorie de station).

En général, **les normes exigées ne sont pas précisées par les textes**, ce qui laisse aux autorités compétentes un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation. **Toutefois**, des décrets et des arrêtés définissent avec précision des normes de classement particulières à certaines catégories de stations,

¹ Les espaces touristiques ne coïncident pas toujours avec le territoire communal. Les stations d'altitude constituent un exemple caractéristique de cette distinction physique entre les lieux de résidence et les lieux d'accueil des touristes.

² Article L. 2231-3 du code général des collectivités territoriales.

notamment celles de sports d'hiver et d'alpinisme¹, et le Conseil supérieur de l'hygiène publique de France, le Conseil national du tourisme ou encore le Conseil d'Etat ont établi des directives relativement précises.

- *La procédure de classement*

En **principe**, l'**initiative** du classement **appartient aux collectivités** locales intéressées². La **procédure** est **lourde et complexe**. A l'échelon local, elle nécessite la réalisation d'une enquête publique et l'obtention de nombreux avis d'organismes départementaux. Au niveau national, plusieurs avis sont également requis et l'instruction est conduite par des ministres différents suivant le type de stations. Finalement, **le classement est prononcé par un décret en Conseil d'Etat**.

- *Les conséquences du classement*

Le classement impose aux stations quelques obligations, mais il leur offre de nombreux avantages.

Les stations classées se voient ainsi imposer certaines **obligations** en matière d'hygiène³ et en matière d'urbanisme, puisqu'elles doivent **établir un plan local d'urbanisme**.

Par ailleurs, la jurisprudence paraît plus exigeante en matière de police administrative, notamment en ce qui concerne la sécurité publique, à l'égard des stations classées qu'à l'égard des autres communes⁴.

Les stations classées jouissent de nombreux **avantages** tant sur le plan administratif que financier. Elles peuvent créer un **office municipal du tourisme**⁵; certaines d'entre elles⁶ peuvent voir accorder à des casinos l'autorisation de pratiquer des jeux de hasard, normalement interdits.

Sur le plan financier, elles disposent ou peuvent disposer de **ressources particulières** : la taxe de séjour (facultative), la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux, le prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos. Par ailleurs, les conseils municipaux des stations classées peuvent voter des majorations d'indemnité de fonction⁷.

¹ Décret n°68-1031 du 14 novembre 1968 et arrêté du 23 mars 1973.

² Le classement peut être prononcé d'office, mais cette possibilité ne semble pas utilisée.

³ Cf les articles R. 2231-8 et R. 2231-9 du code général des collectivités territoriales relatifs aux obligations en matière d'hygiène des stations hydrominérales et climatiques.

⁴ Conseil d'Etat, 9 février 1966, *Le Touquet-Paris-Plage*, à propos de la sécurité de baigneurs.

⁵ Les offices municipaux de tourisme sont des établissements publics industriels et commerciaux. A ce titre, ils sont plus étroitement contrôlés par les conseils municipaux que les offices de tourisme et les syndicats d'initiative, associations de la loi de 1901 créées par les professionnels.

⁶ Les stations balnéaires, thermales ou climatiques.

⁷ Article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, **le classement constitue en lui-même un avantage** puisqu'il constitue un instrument de promotion des stations auprès de la clientèle.

- *Le texte soumis au Sénat*

Le *paragraphe I* du présent article tend à confier à la collectivité territoriale de Corse, par dérogation au droit commun, le classement des stations touristiques.

Le classement serait prononcé par **délibération de l'Assemblée de Corse**, à la **demande** ou sur **avis conforme** de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de tourisme, après **consultation** du conseil départemental d'hygiène¹ et du conseil des sites -dont la composition serait modifiée à l'article 9 du présent projet de loi- **et après enquête publique**.

- *La position de votre commission spéciale*

Votre commission spéciale est extrêmement réservée sur la dévolution d'une telle prérogative à la collectivité territoriale de Corse.

De nombreuses critiques sont actuellement adressées au système de classement des stations touristiques. Lui sont ainsi reprochés : l'archaïsme des normes, qui mettent davantage en exergue les ressources que les équipements ; leur imprécision, qui nuit à l'information précise des touristes ; l'injustice du classement, conservé par des stations qui ne le méritent plus et refusé à des communes qui font des efforts considérables pour le développement du tourisme ; ou encore la complexité des procédures.

Aussi le Conseil national du tourisme a-t-il été chargé, en la personne de M. Jean Launay, de proposer une réforme dont les éléments devraient être connus à la fin de l'année 2001. On rappellera également qu'un « livre blanc » avait été élaboré par l'Association des maires des communes touristiques et thermales et des stations classées. Il semble **donc préférable de procéder à une réforme d'ensemble du régime** de classement, à la lumière des propositions du Conseil national du tourisme.

D'autre part, confier à la collectivité territoriale de Corse la responsabilité de prononcer le classement risque de s'apparenter à une forme de tutelle sur les communes et leurs groupements. Certes, le classement ne pourrait être prononcé qu'à la demande ou sur avis conforme de la collectivité concernée. En revanche, l'Assemblée de Corse ne serait-elle pas libre de

¹ Présidé par le préfet, le conseil départemental d'hygiène est consulté, en application de l'article L. 1416-1 du code de la santé publique, sur toutes les questions intéressant la santé publique et la protection sanitaire de l'environnement. Il comprend des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des usagers et des personnalités compétentes.

refuser de délivrer cette reconnaissance en prenant une **délibération qui relève actuellement d'un décret en Conseil d'Etat** ?

La procédure de l'enquête publique, qui doit éclairer et assurer l'objectivité de la décision, ne constitue peut-être pas un palliatif suffisant à l'imprécision actuelle des normes de classement. Saisi, d'un éventuel contentieux, le juge administratif sera en peine d'apprécier l'erreur manifeste d'appréciation de la collectivité territoriale.

Votre commission spéciale rappelle que l'**interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre**, posée dans la loi¹, constitue une dimension essentielle du principe de la libre administration des collectivités locales consacré par l'article 72 de la Constitution.

Aussi votre commission spéciale vous soumet-elle un **amendement de suppression** du *paragraphe I* de cet article.

2. Le classement des organismes et équipements touristiques

Le *paragraphe II* du présent article a trait à la procédure d'agrément et de classement d'un certain nombre d'équipements et organismes.

- *L'état actuel du droit*

Le troisième alinéa de l'article 2 de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme dispose que : « *L'Etat détermine et met en oeuvre les procédures d'agrément et de classement des équipements, organismes et activités touristiques selon des modalités fixées par décret.* »

Le **classement** est une décision administrative qui consiste à insérer un hébergement dans une catégorie définie par des normes ayant pour objet essentiel le confort de l'établissement, afin d'assurer l'information des touristes.

L'**agrément** est un acte par lequel une autorité administrative confère à un organisme, outre une reconnaissance, le bénéfice de certains avantages, facultés ou prérogatives.

Organisé dès le 7 juin 1937 pour les hôtels de tourisme, le classement concerne aujourd'hui toutes les formes classiques de l'hébergement touristique (hôtels, meublés, campings) aussi bien que les formes nouvelles (villages de vacances, parcs résidentiels de loisirs).

Les **normes** de classement (de confort, de qualité des équipements et des services, d'accessibilité aux personnes handicapées, etc.) doivent être

¹ Article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales.

adaptées aux évolutions techniques et aux goûts de la clientèle. Aussi, les sources juridiques du classement sont elles à la fois **instables** et **complexes**. Des régimes différents coexistent bien souvent, afin de laisser aux gestionnaires d'hébergements le temps de s'adapter aux nouvelles normes.

La décision de **classement** est prise par **arrêté du préfet** du département, après avis de la commission départementale de l'action touristique¹. La procédure varie selon les catégories d'hébergement.

Des agréments sont souvent imposés pour l'octroi des aides publiques aux villages de vacances et aux terrains de campings gérés par des organismes à but non lucratif, ainsi qu'aux maisons familiales. A titre d'exemple, les terrains de campings ne peuvent ainsi recevoir d'aides de l'Etat ou des collectivités locales qu'après avoir obtenu un agrément préfectoral².

- *Le texte soumis à l'examen du Sénat*

Aux termes du présent article, l'Assemblée de Corse pourrait dorénavant, par dérogation à l'article 2 de la loi du 23 décembre 1992, déterminer « *les règles de procédure relatives à l'instruction des demandes d'agrément et de classement* » des équipements et organismes suivants :

- Hôtels (aujourd'hui classés en cinq catégories, de une à 4 étoiles et « Luxe ») et résidences de tourisme (établissements dotés d'un minimum d'équipements et de services communs, constitués, en principe, d'un ensemble de chambres ou d'appartements meublés, disposés en unités collectives ou pavillonnaires).

- Campings et caravanages (également classés en cinq catégories).

- Villas, appartements et chambres meublées loués à la semaine.

- Restaurants de tourisme.

- Offices de tourisme (créés par les conseils municipaux ou, dans les stations classées et les communes littorales, par arrêté du préfet, à la demande du conseil municipal intéressé).

La **décision de classement** ou d'agrément, quant à elle, serait prise, désormais, non plus par le préfet, mais par **arrêté du président du conseil exécutif de Corse**.

¹ Créées en 1965, régies par le décret n°85-249 du 15 février 1985, les commissions départementales de l'action touristique sont présidées par le préfet et composée de membres permanents, représentants de l'administration, des comités départementaux du tourisme et des chambres consulaires, et de membres siégeant uniquement pour les affaires qui les intéressent. Elles sont chargées de donner un avis au préfet sur toutes les affaires touristiques relevant des attributions de l'Etat..

² Arrêté du 11 mars 1976.

Il convient de souligner, toutefois, que les dispositions précitées ne font référence qu'aux « règles de procédure » et à la « décision » de classement. D'après les indications communiquées à votre rapporteur, ces formulations n'engloberaient pas **la définition des normes** qui fondent ce classement : visées, dans la loi du 23 décembre 1992, sous l'expression : « *les procédures d'agrément et de classement* », elles sont et **resteraient fixées par le secrétariat d'Etat au tourisme** .

Sous le bénéfice de cette précision, votre commission spéciale vous propose d'adopter cette disposition. Elle vous soumet toutefois un **amendement** tendant à **compléter la liste des catégories d'hébergements** susceptibles de faire l'objet d'un classement par la collectivité territoriale de Corse, afin d'y inclure les **villages de vacances** et les **parcs résidentiels de loisirs** .

Selon l'étude d'impact du projet de loi, le nombre d'établissements touristiques susceptibles d'être concernés par les mesures de classement précitées s'élèverait, aujourd'hui, à : 348 hôtels (10 408 chambres, soit 1,6 % du parc national, classées, pour près de la moitié d'entre elles, dans la catégorie « deux étoiles ») ; 15 résidences de tourisme (2 167 lits) ; 9 résidences hôtelières non classées ; 159 campings (2,4 % du parc national et 60 % de l'offre d'accueil sur l'île) ; 644 gîtes ruraux ; 29 gîtes communaux ; 4 gîtes d'étape ; 5 chalets de loisirs ; 45 chambres d'hôte avec table ; 75 chambres d'hôte sans tables ; 12 campings à la ferme.

L'implantation de ces hébergements est fortement concentrée sur le littoral, dans quatre zones au demeurant assez spécialisées en termes de structures d'accueil : la zone « Ajaccio et nord » (un tiers de la capacité hôtelière et près de la moitié des résidences de tourisme) ; l'extrême sud de l'île (plus du quart des campings) ; la plaine orientale (près de la moitié des lits offerts par les villages de vacances) ; la Balagne, dont l'offre est la plus diversifiée. L'intérieur de l'île offre également de nombreux gîtes qui participent à l'essor du tourisme rural.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 19 **ainsi modifié**.

Sous-section 3 **De l'agriculture et de la forêt**

Article 20

(art. L. 4424-33 du code général des collectivités territoriales,
art. L. 112-11, L. 112-12, L. 314-1 et L. 314-1-1 du code rural)

Orientations en matière de développement agricole, rural et forestier

Cet article vise à modifier l'article L. 4424-33 du code général des collectivités territoriales et les articles L. 112-11, L. 112-12, L. 314-1 et L. 314-1-1 du code rural afin, d'une part, d'affirmer la compétence de la collectivité territoriale de Corse pour la détermination des grandes orientations du développement agricole, rural et forestier de l'île, d'autre part, de créer une commission territoriale d'orientation de l'agriculture.

1. L'état actuel du droit

Revendiquée de longue date, la compétence de la collectivité territoriale de Corse en matière agricole et rurale n'est pas nouvelle.

- *Un rôle essentiel dans la vie sociale de la Corse*

Le secteur primaire ne réalise qu'un peu plus de **2 % du produit intérieur brut** de l'économie insulaire : le nombre d'exploitations est en forte diminution ; elles connaissent des difficultés incontestables liées, pour partie, à la topographie de l'île. Il conserve toutefois un **rôle essentiel dans la vie sociale de la Corse**, qui demeure une terre de tradition agricole. L'élevage occupe une place importante, au même titre que les productions végétales (les fruits, notamment, et les agrumes, en particulier) et la viticulture.

L'agriculture présente **deux visages** distincts, tous deux typiquement méditerranéens. **Sur les coteaux et dans les montagnes** de l'intérieur de l'île, soit la majeure partie du territoire, se pratique une **agriculture d'aspect traditionnel**, fondée sur l'élevage extensif et la culture du châtaignier et de l'olivier. **Dans la plaine**, sur la côte orientale essentiellement, est installée une **agriculture moderne**, mécanisée et intensive, tournée vers les productions végétales, viticoles et fruitières. La superficie agricole utilisée couvre, selon l'INSEE, 309 500 hectares, soit 36 % du territoire de l'île, dont 71 % en Haute-Corse. La main d'œuvre agricole familiale représentait environ 5 000 personnes en 1997.

Aussi, dès la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse, la collectivité territoriale s'est-elle vu confier une compétence en matière agricole, qui a été élargie par l'article 64 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991.

- *Des prérogatives anciennes*

Aux termes de l'article L. 4424-22 du code général des collectivités territoriales, « *la collectivité territoriale de Corse détermine, dans le cadre du plan de développement, les grandes orientations du développement agricole et rural de l'île.* »

A cette fin, elle dispose de **deux établissements publics à caractère industriel et commercial**, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, sur lesquels elle exerce son pouvoir de tutelle. Ceux-ci sont présidés par un conseiller exécutif, désigné par le président du conseil exécutif de Corse, et gérés par un directeur nommé, sur proposition du président de l'office, par arrêté délibéré en conseil exécutif.

L'office du développement agricole et rural de Corse (ODARC) est chargé de la mise en œuvre des actions tendant au développement de l'agriculture et à l'équipement du milieu rural.

L'office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC) est chargé de l'aménagement et de la gestion de l'ensemble des ressources hydrauliques de l'île.

- *L'office de développement agricole et rural de Corse*

Depuis la loi du 30 juillet 1982¹ et le décret n° 83-705 du 28 juillet 1983, l'**ODARC**, héritier de l'ancienne société de mise en valeur agricole de la Corse (SOMIVAC), **exerce les compétences** dévolues par le code rural aux « **commissions départementales des structures agricoles** » et au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (**CNASEA**)².

Il est le **représentant en Corse des offices d'intervention** du secteur agricole³ relevant du ministre de l'agriculture et exerce les compétences qui lui sont confiées à ce titre. Ses relations avec les offices sont régies par voie de conventions approuvées par le ministre.

L'ODARC est ainsi chargé de **l'élaboration**, dans le cadre du plan de développement, **des programmes de développement agricole** qui définissent,

¹ Article L. 314-1 du code rural.

² Etablissement public national créé en 1966, le CNASEA assure l'application concrète des dispositions législatives et réglementaires de sa compétence, par l'intermédiaire de délégations régionales ou départementales et le concours contractuel des associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles. Les actions du CNASEA sont relatives à l'installation ou à la cessation d'activité des agriculteurs, à l'aménagement rural, à la modernisation des exploitations. Des mesures communautaires, aides au retrait des terres arables ou au développement des productions extensives, mesures forestières en agriculture, programme agri-environnemental sont aussi mises en œuvre par cet établissement.

³ Cf la loi n° 82-847 du 6 octobre 1982 relative à la création d'offices d'intervention dans le secteur agricole et l'organisation des marchés.

notamment, le cadre d'intervention de l'office d'équipement hydraulique de Corse en matière d'expérimentation et de diffusion des techniques de conduite de l'irrigation.

Il gère les **actions de développement agricole financées** par l'Association nationale de développement agricole au moyen du **Fonds national de développement agricole**, et assure la coordination des autres actions conduites par toutes personnes morales, publiques ou privées intervenant dans ce domaine (chambres d'agriculture, sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural...), éventuellement par voie de convention.

Il peut créer et gérer un réseau d'**agents de développement** mais également des **stations d'expérimentation** et de recherche appliquée, conduire des **études** et des actions relatives à l'assistance commerciale, à la modernisation et au développement de l'agriculture.

Enfin, il est chargé de la **mise en œuvre des programmes spéciaux au titre des règlements communautaires**, de la **distribution des aides financières** aux exploitations agricoles et à leurs groupements, et participe à toutes actions d'assistance technique et de coopération internationale.

Aux termes de l'article L. 128-2 du code rural, le président de l'office de développement agricole et rural de Corse ou son représentant est membre titulaire des commissions départementales d'aménagement foncier des départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse.

- *L'office d'équipement hydraulique de Corse*

Depuis la loi du 30 juillet 1982, l'office d'équipement hydraulique de Corse a pour mission, dans le cadre du plan de la collectivité territoriale de Corse, l'aménagement et la **gestion** de l'ensemble des **ressources hydrauliques** de Corse pour les **usages autres qu'énergétiques**. A cet effet, il **étudie, réalise et exploite les équipements** nécessaires au prélèvement, au stockage et au transfert des eaux. De même, il étudie, réalise, exploite des réseaux collectifs d'irrigation et d'assainissement des terres agricoles. Il peut, à la demande des collectivités locales, en faire de même pour les équipements nécessaires à la distribution d'eau potable ainsi qu'au traitement des eaux usées. Il peut, à la demande de la collectivité territoriale de Corse, étudier, réaliser ou exploiter des ouvrages à destination énergétique dont la puissance est inférieure à 8 000 kW¹.

L'office assure, en liaison avec l'office de développement agricole et rural de Corse, les actions d'accompagnement liées à la mise en valeur des terres dans les périmètres irrigués. A ce titre, il procède à des expérimentations et diffuse les techniques de conduite de l'irrigation dans le cadre des programmes pluriannuels de développement. Il peut apporter également son

¹ Article R. 112-32 du code rural.

concours technique à l'office de développement agricole et rural de Corse pour les actions de mise en valeur engagées par cet organisme, incluant des opérations d'irrigation. L'office est consulté lors de l'élaboration du schéma d'aménagement de la Corse pour ce qui concerne l'implantation des équipements d'infrastructure et la localisation des activités dans le domaine de l'eau¹.

Enfin, l'office peut intervenir en tant que : concessionnaire de l'Etat, notamment dans le cadre de l'article L. 112-8 ; concessionnaire ou exploitant pour le compte des collectivités territoriales ; maître d'ouvrage recevant délégation des collectivités territoriales ou de toute autre personne de droit public ou privé ; maître d'œuvre ou encore prestataire de services.

En dehors de l'île, y compris à l'étranger, il peut se voir confier des études ou des travaux dans les domaines où il aura acquis une expérience particulière².

- *Les modalités de gestion des offices*

Les **organisations professionnelles** agricoles sont **associées** à l'organisation et **à la gestion des deux offices. Deux tiers au moins des sièges** de leur conseil d'administration sont attribués aux représentants des exploitants et des salariés agricoles³ ; ils sont répartis proportionnellement aux voix obtenues par les organisations lors des élections aux chambres d'agriculture.

Le **conseil d'administration** délibère notamment dans les matières suivantes : les programmes généraux ; l'état annuel des prévisions des recettes et des dépenses et, le cas échéant, les états rectificatifs en cours d'année ; les comptes de chaque exercice et l'affectation des résultats ; les emprunts, les acquisitions, échanges et aliénations de biens immobiliers ; les prises, extensions et cessions de participations financières ; les conditions générales de tarification de vente des produits de l'exploitation et des prestations de services ; les conditions générales de passation, de financement et de contrôle des marchés.

Mais c'est la **commission technique permanente** qui a **compétence pour individualiser les aides**. Cette commission est composée de huit membres : le président de l'ODARC, deux conseillers territoriaux et cinq socioprofessionnels.

Le **représentant de l'Etat** dans la collectivité de Corse remplit les fonctions de commissaire du Gouvernement. Il peut demander un nouvel examen des délibérations et décisions -cette demande, qui doit être motivée,

¹ Article R. 112-33 du code rural.

² Article R. 112-34 du code rural.

³ Article L. 112-13 du code rural.

revêt un caractère suspensif- et saisir le tribunal administratif s'il estime qu'elle est contraire à la légalité. Aucune délibération du conseil d'administration ou décision prise par délégation de celui-ci ne peut engager financièrement l'Etat sans son accord¹. Un contrôleur d'Etat est nommé par arrêté du ministre des Finances.

De même, la collectivité territoriale de Corse dispose d'un certain nombre d'instruments de contrôle sur les deux offices. Aucune délibération du conseil d'administration ou décision prise par délégation de celui-ci ne peut engager les finances de la collectivité au-delà des crédits que celle-ci a délégués à l'office qu'avec l'accord préalable du conseil exécutif et de l'Assemblée de Corse.

En principe, le **président du conseil exécutif** détient des prérogatives non négligeables. Il dispose d'un pouvoir d'information, de conseil et de suggestion sur le fonctionnement économique et financier de l'ODARC. Il se fait communiquer tout document nécessaire à l'exercice de ses missions. Il transmet ses avis et suggestions au président de l'office. Il informe l'Assemblée de Corse du fonctionnement économique et financier de l'office. Il reçoit copie des délibérations de son conseil d'administration. Il peut demander un nouvel examen d'une délibération. Cette demande doit être motivée. Avant la fin du premier semestre de chaque année, il présente à l'Assemblée de Corse le rapport d'activités de l'office et les comptes de l'exercice écoulé.

- *La mise en œuvre de la politique forestière*

Les pouvoirs publics ont très tôt affirmé la nécessité de planifier et d'encadrer la gestion et la mise en valeur des forêts, publiques et privées, afin d'assurer le respect des impératifs économiques de production, écologiques de protection et sociaux d'accueil du public.

M. Jacques Liagre a ainsi relevé que, déjà « *sous la monarchie féodale on trouvait des mesures destinées à empêcher une exploitation anarchique et abusive des forêts, aussi sommaires et incertaines étaient-elles*². » Le code forestier de 1827 institua, au travers du régime forestier³, l'obligation de doter les forêts de l'Etat et des collectivités territoriales d'un « aménagement », qui est devenu au fil des années un outil complet de gestion forestière. Les forêts privées ont, elles aussi, été soumises à un régime obligatoire de gestion avec l'institution, en 1963, des « plans simples de gestion. »

¹ Article R. 112-26 du code rural.

² *La forêt et le droit- droit forestier et droit général applicables à tous bois et forêts. Editions La Baule, 1997, page 195.*

³ Voir article 21.

L'article L. 1 du code forestier, introduit par la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation pour la forêt dispose ainsi que *« La mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues d'intérêt général. La politique forestière prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale des forêts et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable. Elle a pour objet d'assurer la gestion durable des forêts et de leurs ressources naturelles, de développer la qualification des emplois en vue de leur pérennisation, de renforcer la compétitivité de la filière de production forestière, de récolte et de valorisation du bois et des autres produits forestiers et de satisfaire les demandes sociales relatives à la forêt. »*

La politique forestière qui relève de la compétence de l'Etat¹, est définie au niveau national avant d'être affinée au niveau régional.

La **politique forestière nationale** tend à la mise en valeur économique, écologique et sociale de la forêt. L'Etat doit notamment résorber le déficit du commerce extérieur de la filière et permettre le développement des nouvelles fonctions, écologiques et sociales, de la forêt. A l'égard des propriétaires privés, la politique forestière tend à encourager l'investissement forestier, à favoriser la formation des sylviculteurs, à inciter toutes formes de regroupement, à améliorer la qualité des bois et leurs débouchés et à accroître la rentabilité de la sylviculture.

L'adaptation régionale de la politique forestière donne lieu, sur le continent comme en Corse, à des **orientations régionales forestières**².

Les orientations régionales forestières sont préparées par les commissions régionales de la forêt et des produits forestiers, présidées par le préfet, puis arrêtées par le ministre chargé des forêts après avis du conseil régional et consultation des conseils généraux. Elles constituent la norme juridique et technique officielle de référence.

Elles sont précisées, pour les forêts privées, par des orientations régionales de production, remplacées depuis la loi du 9 juillet 2001 **par des schémas régionaux de gestion sylvicole**. Le projet de schéma est **élaboré par le centre régional de la propriété forestière**, puis adressé au ministre de l'agriculture et de la pêche. Le ministre l'approuve après avoir recueilli l'avis du Centre national professionnel de la propriété forestière ; il l'arrête lui-même si le centre régional de la propriété forestière refuse les modifications demandées.

¹ Aux termes de l'article L. 2 du code forestier, « la politique forestière relève de la compétence de l'Etat qui en assure la cohérence nationale. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent passer des contrats avec l'Etat, notamment dans le cadre des chartes forestières de territoire, en vue de concourir à la mise en oeuvre de cette politique. »

² Article L. 4 du code forestier.

Votre rapporteur rappelle que les centres régionaux de la propriété forestière¹, au nombre de dix-sept, ont une implantation et un ressort fixés par voie réglementaire. Ce sont des établissements publics nationaux à caractère administratif, chargés de développer et d'orienter la production des bois des particuliers.

Chaque centre est dirigé par un conseil d'administration élu pour deux tiers parmi les propriétaires forestiers d'au moins quatre hectares groupés dans des collèges électoraux départementaux. Le tiers restant des administrateurs est élu par les organisations professionnelles les plus représentatives de la forêt privée, groupées en collège régional.

La compétence des centres régionaux de la propriété forestière concerne l'élaboration et la révision des schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privés et des codes des bonnes pratiques sylvicoles, l'agrément des plans simples de gestion, le développement des groupements forestiers et la vulgarisation de la sylviculture intensive. Dotés de personnels techniques, ils ont peu à peu affirmé leur rôle, notamment à l'égard des plans simples de gestion qu'ils doivent agréer.

Les orientations régionales forestières sont précisées par des **directives régionales d'aménagement** pour les forêts domaniales **et par des schémas régionaux d'aménagement** pour les forêts des collectivités publiques. Ces documents sont élaborés par l'Office national des forêts et arrêtés par le ministre en charge des forêts.

L'**Office national des forêts** est un établissement public national à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle de l'Etat. Il gère et équipe les forêts et terrains à boiser de l'Etat mais aussi les forêts des collectivités territoriales et personnes morales relevant du régime forestier. La compétence de l'ONF est donc d'abord liée à la mise en œuvre du régime forestier, régime juridique spécifique, dans les forêts soumises.

L'ONF intervient également, par convention, comme **prestataire de services** pour réaliser des travaux de protection, d'aménagement et de développement des ressources, pour le compte de propriétaires forestiers publics et privés. Ses missions concernent, essentiellement, la conservation des espèces et l'aménagement des espaces forestiers.

Les directives et schémas, qui s'inscrivent dans le cadre défini par les orientations régionales forestières, sont opposables aux **documents de gestion** qui constituent le dernier échelon, individuel, applicable à chaque forêt. Enumérés par l'article L. 4 du code forestier, ces documents de gestion sont : les documents d'aménagement pour les forêts relevant du régime forestier, les

¹ Article L. 221-1 du code forestier.

plans simples de gestion applicables à certaines forêts privées, les règlements types de gestion et les codes des bonnes pratiques sylvicoles.

Si la politique forestière a donc fait l'objet d'une déconcentration certaine, elle a largement échappé à la décentralisation.

2. Le texte soumis au Sénat

- *Le projet de loi initial*

Le présent article a pour principal objet de **compléter la compétence** dévolue à la collectivité territoriale de Corse en matière agricole et rurale **par un volet forestier** et de l'inscrire dans le cadre du plan d'aménagement et de développement durable.

Son *paragraphe I* insère un article, numéroté L. 4424-33, dans la sous-section 3 « *Agriculture et forêts* », elle-même insérée dans la section 3 du chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales par le paragraphe I de l'article 17 du projet de loi.

Ses *paragraphes II et III* modifient la rédaction de cet article L. 4424-33, qui correspond en fait, dans le droit actuel, à l'article L. 4424-22, dont la numérotation a été modifiée par le paragraphe VIII de l'article 14 du projet de loi.

La collectivité territoriale de Corse déterminerait désormais, dans le cadre du plan d'aménagement et de développement durable, les grandes orientations du développement agricole et rural, mais aussi forestier, de l'île.

Toutefois, à l'image de ce qui est proposé, par exemple, pour les actions de promotion des activités physiques et sportives (article 11), les conditions de mise en œuvre de la politique forestière devraient faire l'objet d'une **convention** entre l'Etat et la collectivité territoriale.

Le *paragraphe IV* tend à redéfinir le rôle de l'Office du développement agricole et rural de Corse.

Il convient de rappeler, préalablement, que les articles 40 et 41 du projet de loi autorisent la collectivité territoriale, par délibération de l'Assemblée de Corse, à mettre fin à l'existence des offices et à exercer directement leurs attributions.

Sous cette réserve, le présent article propose, dès à présent, de **restreindre les compétences de l'ODARC**. Celui-ci conserverait les attributions normalement dévolues au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, c'est-à-dire, notamment, l'application des dispositions législatives et réglementaires d'aide à l'aménagement des structures agricoles.

En revanche, il n'exercerait plus les compétences dévolues à la commission départementale d'orientation de l'agriculture qui consistent, pour l'essentiel, en un **rôle consultatif** sur les actions menées en matière agricole. Celles-ci seraient désormais assumées par une **commission territoriale d'orientation de l'agriculture** (paragraphe V du présent article), comprenant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des professionnels, mais dont la composition serait fixée par décret. Le présent article dispose toutefois qu'elle serait présidée, conjointement, par le préfet et le président du conseil exécutif ou leurs représentants.

- *Les travaux de l'Assemblée nationale*

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements, le premier d'ordre rédactionnel, le second assurant une **représentation majoritaire des élus de l'Assemblée de Corse au sein des conseils d'administration des offices** de développement agricole et rural et d'équipement hydraulique.

A l'initiative de MM. José Rossi, Paul Patriarche et Jean-Yves Caullet, elle a également prévu, contre l'avis du Gouvernement et sans que celui de sa commission des Lois soit clair, la signature d'une convention entre la collectivité territoriale de Corse et l'Etat pour fixer les conditions de mise en œuvre de ses orientations dans le domaine agricole.

3. La position de votre commission spéciale

A l'instar de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse¹, votre commission spéciale relève à la fois l'étendue des compétences déjà dévolues à la collectivité territoriale de Corse dans le domaine agricole et les difficultés qu'elle éprouve à les exercer.

Conçu comme le « **guichet unique** » du développement agricole en Corse, l'ODARC joue le rôle d'une instance distributrice d'aides en provenance de l'Etat, de l'Union européenne et de la collectivité territoriale. En 1998, la totalité des subventions allouées au secteur agricole s'était élevée, selon le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, à 250 millions de francs.

Celle-ci affirme que *« l'établissement public apparaît, à bien des égards, comme le lieu de mise en œuvre de la politique agricole. L'Etat n'a, en effet, plus la capacité d'impulser une politique agricole en Corse car, dans ce secteur important pour l'économie insulaire, la décentralisation a été poussée très loin. »*

¹ « Corse : l'indispensable sursaut. » Rapport n°1077 (Assemblée nationale, 1998) de M. Christian Paul au nom de la commission d'enquête présidée par M. Jean Glavany, pages 157 à 170.

Cependant, « *investi par les professionnels qui font bloc pour réclamer des aides toujours plus abondantes, l'office s'est révélé incapable de mettre en place une politique de développement agricole et rural dans l'île.* » Sont ainsi dénoncés moult gaspillages, un « *vide sidéral des dossiers* », que ne parviennent à empêcher le contrôle théorique du préfet de Corse, le contrôle très relatif de la collectivité territoriale ou encore l'impuissance des directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt.

Sans confier de nouvelles compétences à la collectivité territoriale de Corse en matière agricole, le présent article vise donc à lui redonner les moyens de mettre en œuvre ses orientations en renforçant son **contrôle sur les deux offices**. C'est également dans cet esprit, semble-t-il, qu'a été adopté l'amendement de MM. Patriarche, Rossi et Caullet prévoyant la signature d'une convention entre l'Etat et la collectivité territoriale.

Ainsi qu'il l'a été exposé, votre commission spéciale vous propose de supprimer dès à présent toute mention des offices et des agences dans la loi, tout en donnant à la collectivité territoriale de Corse les moyens de recréer, si elle le souhaite, des établissements publics sur lesquels elle exercerait un réel pouvoir de tutelle.

Elle vous propose également de clarifier, tant que faire se peut, la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse et de prévoir une coordination de leurs actions au moyen d'une convention.

Outre un **amendement tendant à réparer une omission**, votre commission spéciale vous soumet donc un **amendement** visant :

- d'une part, à **préciser**, comme à l'article 9 du présent projet de loi, **que la collectivité territoriale de Corse détermine** et met en œuvre **ses orientations** en matière de développement agricole, rural et forestier et qu'elle passe une **convention avec l'Etat** pour coordonner leurs actions ;

- d'autre part, à **supprimer l'ensemble des dispositions législatives relatives à l'office du développement agricole et rural et à l'office d'équipement hydraulique de Corse**.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 20 **ainsi modifié**.

Article 21

(art. L. 181-1 du code forestier)

Propriété et gestion des forêts

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture, a pour objet de transférer à la collectivité territoriale de Corse la propriété des forêts domaniales et d'organiser les conditions de leur gestion.

1. Le transfert de la propriété des forêts domaniales et leur soumission au régime forestier

Le *paragraphe I* tend à créer dans le livre I^{er} du code forestier un titre VIII intitulé « *Dispositions particulières à la collectivité territoriale de Corse* », comprenant un article L. 181-1 aux termes duquel la propriété des forêts et terrains à boiser qui font partie du domaine privé de l'Etat ou sur lesquels l'Etat a des droits de propriété indivis serait transférée à la collectivité territoriale de Corse.

Les **biens transférés**, qui couvriraient une superficie de **50.000 hectares** environ, relèveraient du régime forestier. Ils continueraient d'être gérés par l'Office national des forêts, dans les conditions prévues par le code forestier pour les forêts non domaniales, c'est-à-dire sous la responsabilité et conformément aux directives de la collectivité territoriale de Corse.

Institué par le code forestier de 1827, le **régime forestier** constitue un régime de gestion obligatoire pour le propriétaire, destiné à la conservation de la forêt et justifié par le caractère d'intérêt général que représente la préservation de ce patrimoine.

Aux termes de l'article L. 111-1 du code forestier, les forêts et terrains à boiser de l'Etat, ou indivis des collectivités territoriales, établissements publics, sociétés mutualistes et caisses d'épargne, en relèvent de droit. Les autres bois et forêts des collectivités locales, établissements publics, sociétés mutualistes et caisses d'épargne y sont soumis lorsqu'ils sont susceptibles d'aménagement, d'exploitation ou de reconstitution.

Lorsque la soumission au régime forestier n'est pas de droit, la décision de l'appliquer est prise par le préfet, si l'ONF et le propriétaire en sont d'accord. En cas de désaccord, la décision de soumission est prise par arrêté du ministre en charge de la forêt.

L'ONF assure la délimitation et le bornage de la propriété forestière soumise. C'est l'Etat qui, sur sa proposition, décide des atteintes éventuelles à l'assise foncière des forêts : défrichement, aliénation, concession, etc. Les coupes de bois sont programmées dans des « aménagements » élaborés par l'établissement public, agréés par la collectivité propriétaire et approuvés par le préfet de région.

Dans ces forêts, l'ONF assure la surveillance, le constat des infractions, la marque des coupes, la vente des bois et le contrôle des exploitations. Cette prestation de services est prise en charge, en partie par les collectivités propriétaires (frais de garderie représentant à peu près 20 %), en partie par une subvention de l'Etat.

L'Office national des forêts gère ainsi : 1,7 million d'hectares de forêts domaniales ; 2,6 millions d'hectares de forêts (soit 17 % de la forêt française) appartenant à 11 000 communes (dont 81 000 hectares appartenant, d'ores et déjà, aux collectivités locales de Corse) ; 8,4 millions d'hectares de forêts dans les départements d'outre-mer (dont huit millions en Guyane) ; certains terrains reboisés par l'Etat pour le compte de leurs propriétaires, tant que ces derniers restent débiteurs de l'Etat ; des bois, forêts et terrains à boisier appartenant à des groupements fonciers.

Votre commission spéciale précise donc que le transfert de la propriété des forêts domaniales à la collectivité territoriale de Corse, s'il revêt un caractère symbolique certain, ne signifiera pas une liberté totale de gestion. En revanche, il risque d'induire un coût financier non négligeable.

2. La compensation financière du transfert

Le *paragraphe II* du présent article précise que les modalités de ce transfert feront l'objet d'une **convention** entre l'Etat, la collectivité territoriale de Corse et l'Office national des forêts, ayant notamment pour objet de déterminer la **compensation financière** résultant du transfert des revenus, charges et obligations y afférents.

Cette compensation serait calculée sur la **moyenne actualisée** des crédits nécessaires pour assurer l'équilibre des comptes de l'Office national des forêts en Corse, relatifs à la gestion des biens transférés au cours **des dix dernières années**, déduction faite des dépenses restant à la charge de l'Etat et de l'établissement public.

Votre commission spéciale relève que cette disposition s'écarte des règles habituelles en matière de compensation des transferts de biens et de compétences à un double titre : d'une part, elle retient un mode de calcul original différent du principe d'une évaluation des charges à compenser à la date du transfert, d'autre part, il n'est pas certain que la rédaction proposée garantisse une consultation de la commission d'évaluation des charges transférées instituée à l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales pour la Corse.

Selon les renseignements communiqués à votre rapporteur, la compensation financière du déficit que pourrait laisser à la charge de la collectivité territoriale de Corse la gestion des forêts domaniales serait estimée à **4,6 millions de francs**.

L'appréciation du déficit semble toutefois présenter des **difficultés** particulières. La gestion de l'Office national des forêts revêt ainsi des modalités différentes selon qu'il s'agit de forêts appartenant à l'Etat (régime forestier intégral) ou à des collectivités territoriales (régime forestier moins contraignant), ce qui affectera à la fois les recettes et les dépenses. D'autre

part, certaines dépenses, en particulier la rémunération des personnels ayant le statut de fonctionnaires, resteront à la charge de l'Etat.

Faute de pouvoir se fonder sur la comptabilité de l'Office national des forêts relative à la gestion des forêts domaniales corses pour apprécier le déficit de gestion après le transfert de propriété, la solution proposée renvoie à une **convention**.

Selon les simulations réalisées par le ministère de l'agriculture et de la pêche, *« le transfert devrait s'effectuer à coût quasi nul pour la collectivité territoriale de Corse dans les conditions de facturation des honoraires d'ingénierie publique en vigueur en 1999 (...). En revanche, dès lors que ces honoraires seraient facturés au coût complet à la collectivité territoriale de Corse, la dépense serait d'environ 3,3 millions de francs par an. Compte tenu des incertitudes de la comptabilité analytique de l'ONF (qui ne remonte pas au-delà de six ans), l'enveloppe demandée est fondée sur un coût de 4,6 millions de francs. »*

Votre commission spéciale se réjouit que le ministère de l'agriculture et de la pêche, nonobstant la simplicité de ses calculs, ait décidé *« d'affiner ces données »*, en déléguant un montant de 250.000 francs à la direction régionale de l'agriculture et de la forêt pour la réalisation d'un audit sur l'état des forêts domaniales et leur gestion, conformément au souhait émis par l'Assemblée de Corse.

Elle vous soumet toutefois un **amendement** tendant à renvoyer, sans les modifier, les modalités de calcul de la compensation financière à l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales, qui est modifié par l'article 34 du présent projet de loi.

Ainsi, toutes les dispositions relatives à la compensation des transferts de charge figureront-elles au sein d'un même article qui prévoit un avis de la commission d'évaluation des charges, ce qui constituera une garantie supplémentaire pour la collectivité territoriale de Corse.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 21 **ainsi modifié**.

Sous-section 4
De l'emploi et de la formation professionnelle

Article 22
(art. L. 4424-34 du code général des collectivités territoriales,
art. L. 910-1 du code du travail)

Formation professionnelle et apprentissage

Cet article tend à modifier l'article L. 4424-32 du code général des collectivités territoriales et l'article L. 910-1 du code du travail, afin d'accroître les compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

A cette fin, il modifie la place et l'intitulé de l'actuelle sous-section 6 (Formation professionnelle) de la section VI (Attributions de la collectivité territoriale de Corse en matière de développement économique) du chapitre IV (Attributions) du code général des collectivités territoriales, de telle sorte qu'elle devienne la sous-section 4 (Formation professionnelle et apprentissage) de la section 3 (Du développement économique). Les dispositions de l'actuel article L. 4424-32 du code général des collectivités territoriales seraient modifiées et insérées dans un article L. 4424-34.

1. Les compétences actuelles des régions et de la collectivité territoriale de Corse en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

- *Les attributions des régions*

L'article 82-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a confié à la région une compétence de droit commun et mis à sa disposition un fonds régional pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

En matière d'**apprentissage**, les régions peuvent créer par convention et financer, grâce au produit de la taxe d'apprentissage mais surtout au moyen de subventions, des **centres de formation d'apprentis** (CFA), qui sont gérés par des associations.

Elles jouent un rôle de programmation, en élaborant des **schémas prévisionnels de l'apprentissage**. Ces schémas doivent s'intégrer dans le document plus global que constitue le plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes. Ils sont précisés par des **cartes de l'apprentissage** préparées par les régions, qui définissent le nombre de centres d'apprentis, leur aire géographique, leur capacité d'accueil et la nature des différentes sections qu'ils comportent.

L'Etat conserve un rôle décisif, d'une part en exerçant un contrôle pédagogique sur le contenu des enseignements et la qualification des

personnels des centres de formation d'apprentis, d'autre part en conservant la maîtrise des primes et des exonérations de charges sociales aux entreprises qui forment des apprentis.

L'opacité des modalités de distribution des fonds perçus auprès des entreprises par les organismes collecteurs au titre de la taxe d'apprentissage fait l'objet de critiques récurrentes. La loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage a ainsi recentré l'affectation du produit de cette taxe sur le financement des centres de formation d'apprentis, entre lesquels la péréquation a été renforcée.

Aux termes de la loi du 7 janvier 1983, la région est compétente pour arrêter chaque année un **programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue**. Ce programme donne lieu à consultation du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi¹, ainsi que des comités départementaux correspondants.

Ces programmes doivent permettre à la région de se déterminer sur les orientations générales qu'elle entend mettre en œuvre pour les catégories de formation à aider, les organismes habilités à les délivrer ou les priorités à établir concernant les publics bénéficiaires. Ils doivent permettre de recenser les actions cofinancées avec l'Etat dans le cadre des contrats de plan ou des **contrats d'objectifs**. Ces derniers sont conclus par l'Etat, une région et des organismes socioprofessionnels pour fixer des objectifs concernant le « *développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle*. »

Les programmes régionaux sont mis en œuvre par voie de **conventions** passées avec les établissements publics d'enseignement, les organismes paritaires de formation ou d'autres organismes habilités.

Comme le relevait la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation : « *L'exercice de la compétence régionale repose ainsi sur l'affirmation d'une fonction de coordination et de régulation au sein de l'espace régional. Les programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue ont été conçus davantage comme des schémas directeurs que comme des engagements programmatiques et les contrats d'objectifs comme des protocoles d'intention plutôt que des conventions normatives*². »

¹ Le COREF est une instance purement consultative : composé de représentants de l'Etat, de la région et des partenaires sociaux, présidé par le préfet ou le président du conseil régional selon les sujets abordés, il est informé des programmes et moyens mis en œuvre dans chaque région par l'Agence nationale pour l'emploi et l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.).

² Pour une République territoriale – l'unité dans la diversité. Rapport n°447 (Sénat, 1999-2000) de M. Michel Mercier au nom de la mission commune d'information sur la décentralisation présidée par M. Jean-Paul Delevoye, page 377.

Le souhait des conseils régionaux de devenir des acteurs pivot du système de formation professionnelle se heurte au **manque d'organisation des branches professionnelles** au niveau régional et au **poids des services de l'Etat**, en particulier de l'Education nationale.

Enfin, la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a renforcé les attributions des régions dans le domaine de la **formation professionnelle des jeunes**.

Elles ont ainsi reçu compétence pour **organiser les actions qualifiantes** –dès 1994- et **préqualifiantes** –entre 1994 et 1999- pour les jeunes et préparer chaque année un **plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes**.

Les plans, qui ont vocation à couvrir l'ensemble des filières de formation (formation initiale, apprentissage, contrats d'insertion en alternance, actions de formation professionnelle pour les jeunes demandeurs d'emploi), sont élaborés par le conseil régional «en concertation» avec l'Etat, après consultation obligatoire de diverses instances : organismes consulaires, conseils généraux, conseil académique de l'Education nationale, comité régional de l'enseignement agricole, conseil économique et social régional, organisations d'employeurs et de salariés. Le schéma prévisionnel de l'apprentissage doit y être intégré. Le plan est mis en œuvre par des conventions d'application.

Comme en matière de formation continue, le rôle de la région est moins de diriger que de coordonner.

- *Le rôle de l'Etat*

L'Etat conserve une place centrale dans le dispositif de formation professionnelle. Si elle est de droit commun, la compétence des régions n'en est en effet pas pour autant exclusive.

Aux termes de la loi du 7 janvier 1983, la compétence «résiduelle» de l'Etat porte tout d'abord sur les politiques de formation en faveur de certaines catégories de la population (détenus, réfugiés, jeunes placés en éducation surveillée, handicapés) correspondant à l'expression d'une solidarité nationale et dont les actions ne relèvent pas d'une région déterminée.

L'Etat demeure compétent en ce qui concerne **les actions de portée nationale** de formation professionnelle continue ou d'apprentissage. Par actions de portée nationale, il faut entendre soit les actions relatives à des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, soit des formations destinées à des apprentis ou à des stagiaires sans considération d'origine régionale.

Cette définition permet à l'Etat d'inscrire directement des crédits de formation aux budgets des différents ministères qui ne relèveront pas des fonds régionaux de la formation professionnelle et de l'apprentissage. L'instrument principal de gestion de ces crédits est l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) qui comprend près de 200 sites de formation sur tout le territoire et qui est dotée d'un budget de près de 4 milliards de francs.

Compte tenu du poids de l'A.F.P.A. mais aussi de l'A.N.P.E., dans le dispositif de formation, l'Etat conserve un levier d'action non négligeable : il procède à l'agrément des stages et rémunère les stagiaires suivant une procédure de gestion très centralisée.

L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

Créée en 1949, l'A.F.P.A. est une association de la loi de 1901 à gestion paritaire (Etat, partenaires sociaux) chargée d'une mission de service public par délégation du ministre du travail.

Composante du service public de l'emploi, elle intervient aux côtés de l'A.N.P.E. et des services déconcentrés de l'Etat, pour permettre à des personnes engagées dans la vie active d'acquérir une qualification, de la maintenir ou de la développer, afin de favoriser leur insertion ou leur évolution dans l'emploi en fonction des besoins du marché du travail. Depuis 1994, les relations de l'A.F.P.A. avec l'Etat sont régies par un « contrat de progrès ». Le contrat signé pour la période 1999-2003 précise que la mission centrale de l'A.F.P.A. est de permettre à des demandeurs d'emploi adultes d'acquérir une qualification favorisant leur insertion dans l'emploi.

L'A.F.P.A. est théoriquement gérée par deux organes délibérants, l'assemblée générale et le Bureau. Mais, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 1997, « le président élu » par l'assemblée générale a toujours été choisi au sein du collège des représentants de l'administration ; le ministre du travail, chargé de la tutelle de l'A.F.P.A., désigne en fait le directeur général et le fait ensuite agréer par « l'assemblée générale ».

En 1998, le budget de l'A.F.P.A. était de 5,44 milliards de francs, dont 73 % provenaient d'une subvention de l'Etat. L'A.F.P.A. employait 11.397 salariés, répartis sur 190 sites d'information et d'orientation professionnelle et 262 sites de formation. L'A.F.P.A. avait procédé à 161.118 actions de formation et avait accueilli 155.000 stagiaires environ.

L'Etat conserve également la maîtrise des stages créés en application de programmes établis en fonction des **orientations prioritaires** qu'il définit conformément à la procédure prévue à l'article L. 910-2 du code du travail. Celles-ci sont déterminées par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, après consultation des organisations professionnelles et syndicales. Le Plan national d'action pour l'emploi (PNAE), adopté en 1998, illustre cette notion de programme prioritaire.

La dernière compétence maintenue par la loi à l'Etat porte sur les « *études et actions expérimentales nécessaires à la préparation de (ses) actions ainsi que les moyens pour assurer l'information sur les politiques engagées.* »

Mais, surtout, l'Etat conserve, par delà les textes, plusieurs attributions essentielles qui lui donnent un pouvoir de fait considérable. C'est lui qui définit le cadre juridique des interventions de la formation professionnelle : les **modalités de conventionnement** des organismes de formation ou le **statut des stagiaires** relèvent de son pouvoir normatif.

Il reste maître du contenu pédagogique des formations dispensées : il détermine les programmes de formation et gère l'homologation des filières et des diplômes.

De surcroît, l'Etat conserve un rôle prépondérant dans la définition des **relations avec les partenaires sociaux** : les confédérations d'employeurs et les syndicats qui disposent d'une représentation nationale se tournent naturellement vers lui pour la définition des orientations prioritaires.

En matière de **contrôle**, l'Etat détient une vraie compétence exclusive, qu'il s'agisse du respect par les employeurs de l'obligation de financement de la formation continue et de la taxe d'apprentissage, des dépenses des organismes collecteurs de fond ou du contrôle pédagogique des organismes de formation.

Enfin, il conserve la **maîtrise des quatre cinquième des crédits publics** relatifs à la formation professionnelle.

- *Les attributions de la collectivité territoriale de Corse*

En matière de formation professionnelle, outre les compétences dévolues aux régions par la loi du 7 janvier 1983, la collectivité territoriale de Corse est chargée de mettre en œuvre, dans le cadre d'une **convention** passée avec l'Etat, les stages créés en application des **programmes prioritaires** prévus à l'article L. 910-2 du code du travail et financés sur les crédits du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Les **opérations d'équipement** d'intérêt national conduites par l'**Association nationale pour la formation professionnelle des adultes** font l'objet d'une concertation entre le représentant de l'Etat et la collectivité territoriale. Le programme des autres opérations d'équipement de l'association est déterminé par cette dernière, c'est-à-dire préparé par le président du conseil exécutif, après consultation de l'Association, et adopté par l'Assemblée de Corse.

Les transferts de compétence n'en demeurent pas moins limités dès lors qu'en sont exclus les dispositifs qui relèvent du Fonds national pour

l'emploi et compte tenu des compétences déjà cogérées par la collectivité territoriale de Corse et l'Etat dans le cadre du contrat de plan.

2. Le texte soumis au Sénat

Aux termes du présent article, la collectivité territoriale de Corse serait désormais compétente pour élaborer, en concertation avec l'Etat et après consultation des départements et du conseil économique social et culturel¹, un « **plan régional de la formation professionnelle des jeunes et des adultes** », document unique qui concernerait tous les publics et non plus les seuls jeunes.

Au titre de sa mise en œuvre, dont elle aurait désormais la charge, elle pourrait arrêter le **programme des formations et de l'ensemble des opérations d'équipement de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes** en Corse. La distinction entre les opérations d'équipement d'intérêt national et celle d'intérêt local serait ainsi supprimée.

En revanche, ne figure plus dans le projet de loi la disposition selon laquelle la collectivité territoriale de Corse met en oeuvre des stages créés en exécution de programmes établis au titre des orientations prioritaires de l'article L. 910-2 du code du travail et financés sur les crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Par coordination avec cet élargissement des prérogatives de la collectivité territoriale, le présent article tend à étendre la procédure de consultation du comité régional de la formation, de la promotion sociale et de l'emploi, prévu par l'article L. 910-1 du code du travail, aux programmes d'investissement définis par la collectivité territoriale de Corse.

Pour la mise en œuvre de son plan de formation, celle-ci devrait désormais signer une convention avec les organismes publics agréés en matière de formation professionnelle, et donc l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes².

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement d'ordre rédactionnel. Sur proposition de M. Jean-Yves Caullet et après un avis favorable de la commission des Lois et un avis de sagesse du Gouvernement, elle a indiqué explicitement que la collectivité territoriale de Corse pourrait signer une convention avec l'ensemble des organismes publics agréés et non

¹ Ne seraient plus consultés les organismes consulaires, le conseil académique de l'Education nationale, le comité régional de l'enseignement agricole, ni même les organisations d'employeurs et de salariés, alors qu'ils doivent l'être actuellement dans le cadre de l'élaboration du plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes. Aucune consultation ne serait désormais prévue avant l'approbation du plan.

² En l'état actuel du droit, la collectivité territoriale de Corse, à l'instar des autres régions, passe des conventions avec les établissements et organismes de formation pour la mise en œuvre du plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes.

avec la seule Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

3. La position de votre commission spéciale

Comme pour les aides aux entreprises (article 17), votre commission spéciale tient à rappeler les propositions formulées par la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation. Elle constate avec étonnement que les dispositions contenues dans le projet de loi relatif à la démocratie de proximité sont sensiblement différentes de celles proposées par le présent article.

- *Les propositions de la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation*

A l'instar de la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation, votre commission spéciale considère que l'Etat ne devrait conserver de compétences, en dernier ressort, que sur les seules actions de formation professionnelle qui relèvent de la **solidarité nationale** et qui ne peuvent à ce titre être rattachées à aucune région déterminée : il s'agit des actions en faveur des détenus, des étrangers ayant le statut de réfugiés, des jeunes relevant des institutions d'éducation surveillée et des personnes handicapées, dont le financement doit impliquer l'ensemble de la collectivité nationale.

La mission d'information du Sénat a proposé que deux domaines fassent l'objet d'une décentralisation plus achevée :

- le premier porte sur les **actions de formation continue** qui ne relèvent pas aujourd'hui du Fonds régional de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Il s'agit notamment des actions de formation de droit commun pour la formation professionnelles des adultes ;

- le second concerne les **programmes prioritaires** en faveur notamment des chômeurs de longue durée, relevant des orientations prioritaires définies annuellement par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, dont la mise en œuvre est assurée par la collectivité territoriale pour ce qui concerne la Corse.

Elle a appelé de ses vœux une **réorganisation territoriale de l'A.F.P.A.** en agences régionales placées sous la responsabilité des régions afin de permettre à ces dernières de détenir une capacité d'impulsion accrue en ce qui concerne l'homologation des enseignements et l'adaptation de leurs contenus aux réalités locales.

Le présent article répond, au moins en partie, aux souhaits formulés par le Sénat d'un plus grand contrôle des régions sur l'AFPA. En revanche, il

diffère des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le projet de loi relatif à la démocratie de proximité.

- *Les dispositions du projet de loi relatif à la démocratie de proximité*

Le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 25 juin 2001, comporte deux articles relatifs à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

L'article 43 E prévoit la **prise en charge par la région de l'indemnité compensatrice forfaitaire** versée aux employeurs au titre des **contrats d'apprentissage**.

Votre rapporteur rappelle que les entreprises qui recrutent des apprentis bénéficient d'exonérations de charges sociales¹ et d'une indemnité compensatrice forfaitaire². Cette dernière, destinée à compenser le temps que consacre l'entreprise à la formation de son apprenti, en particulier celui du maître d'apprentissage, se compose :

- d'une aide à l'embauche, d'un montant de 6.000 francs, lorsque l'entreprise n'emploie pas plus de vingt salariés et forme des apprentis d'un niveau de formation équivalent au CAP, au BEP ou moins (niveau V) ;

- d'une indemnité de soutien à l'effort de formation versée à l'issue de chaque année du cycle de formation –le montant de base est fixé à 10.000 francs mais il est augmenté en fonction, notamment, de l'âge et de la durée de la formation.

En application de *l'article 43 E*, la région serait chargée de l'attribution de cette indemnité, dans le cadre de sa compétence de droit commun en matière d'apprentissage. Elle pourrait en moduler le montant et les éléments dans des conditions et limites fixées par décret. Les crédits correspondants seraient transférés selon des modalités prévues par la loi de finances correspondante.

Votre rapporteur observe que la mise en œuvre de cette disposition nécessitera une bonne coordination entre les services de l'Etat et ceux de la région. En effet, seuls les contrats d'apprentissage régulièrement enregistrés par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle peuvent ouvrir droit à cette indemnité.

Selon les renseignements communiqués à votre rapporteur, l'indemnité compensatrice forfaitaire, qui représente près de 5 milliards de

¹ Articles L. 118-5 et L. 118-6 du code du travail et article 18 de la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987, complété par loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988.

² Article L. 118-7 du code du travail.

francs en 2001, devrait augmenter de plus de 50 % les crédits figurant dans la dotation globale de décentralisation de la formation professionnelle.

Les conditions du **transfert des crédits** correspondants aux régions devront être examinées avec attention en raison du désengagement récent de l'Etat. Celui-ci a supprimé la prime à l'embauche pour les entreprises de plus de vingt salariés dans la loi de finances pour 2001, après en avoir exclu les employeurs d'apprentis d'un niveau de formation supérieur ou égal au niveau IV dans la loi de finances pour 1999.

Dans son avis sur les crédits consacrés à la formation professionnelle en 2001, notre collègue Annick Bocandé relevait ainsi qu'au total, « *que ce soit par de nouvelles mesures restrictives ou par des « tours de passe-passe » budgétaire, l'Etat se désengagera en 2001 à hauteur de 283 millions de francs de l'apprentissage*¹. » Il ne faudrait pas que ce **désengagement de l'Etat** se traduise par une **diminution** correspondante **de la compensation financière versée aux régions**.

Afin de **ne pas préjuger du débat** qui s'ouvrira au Sénat **sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité**, votre commission spéciale ne vous propose pas d'étendre immédiatement à la collectivité territoriale de Corse le bénéfice de cette disposition. En effet, le droit commun des régions s'applique à cette collectivité en l'absence de dispositions contraires.

L'article 43 F tend à étendre à l'ensemble des régions la possibilité reconnue dans le présent projet de loi d'élaborer un **plan régional des formations professionnelles des jeunes et des adultes**.

A cette fin, il réécrit les articles L. 214-13 et L. 214-14 du code de l'éducation, mais non l'article L. 214-12, afin de préciser son contenu², notamment celui du volet « adultes ». Ce faisant, il transfère dans le premier des dispositions du second et modifie sensiblement les modalités d'association de l'ensemble des « acteurs » de la formation professionnelle à la mise en œuvre de cette politique au niveau régional.

Le plan régional des formations professionnelles des jeunes et des adultes serait désormais élaboré par le conseil régional en **concertation**, non seulement avec l'Etat, mais également avec les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelon *national*.

Actuellement, le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes n'est élaboré qu'en concertation avec l'Etat mais

¹ Avis n°96 – Tome V (Sénat, 2000-2001) de Madame Annick Bocandé, page 16.

² Le plan devrait avoir pour objet, en sus des objectifs qui lui sont actuellement assignés, d'assurer « la progression professionnelle des jeunes et des adultes » et de définir des « priorités relatives à la validation des acquis professionnels. »

après *consultation* des organisations syndicales d'employeurs et de salariés au niveau *régional*.

D'autre par le projet de loi ne prévoit plus de **consultations** lors de l'élaboration du plan mais seulement avant son approbation par le conseil régional.

Les conseils départementaux (c'est-à-dire les conseils généraux ainsi renommés par le projet de loi), le conseil académique de l'éducation, le comité régional de l'enseignement agricole, qui étaient consultés lors de l'élaboration, ne le seraient désormais qu'avant l'approbation, à l'instar du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, qui donne actuellement son avis sur le programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue –cet avis serait maintenu.

En revanche, ne seraient plus du tout consultés ni les organisations syndicales d'employeurs et de salariés au niveau *régional*, ni les chambres consulaires, ni le conseil économique et social.

Cette disposition a pour avantage d'alléger la procédure et pour inconvénient d'affaiblir la portée des consultations : en l'état actuel du droit les personnes consultées peuvent indiquer si leurs propositions ont ou n'ont pas été prises en compte lors de l'élaboration du plan.

Le plan régional des formations professionnelles des jeunes et des adultes devrait prendre en compte, comme c'est actuellement le cas, les priorités définies par les contrats d'objectifs conclus avec l'Etat et les organisation représentatives des milieux socioprofessionnels, auxquels peuvent être associées les chambres consulaires, ainsi que les dispositions relatives à la formation professionnelle qui figurent au schéma prévisionnel des établissements de l'éducation nationale.

Le volet « jeunes » du plan resterait inchangé. Son volet « adultes » couvrirait l'ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi des actifs, notamment : les actions organisées par le conseil régional ; les formations destinées aux demandeurs d'emploi dans le cadre de conventions conclues avec les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels ; les actions relevant des programmes prioritaires de l'Etat pour la prévention et la lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions, en particulier celles organisées par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

On retrouve ici, semble-t-il, les dispositions qui n'étaient jusqu'ici applicables qu'en Corse et qui ne figurent plus dans le présent projet de loi.

A cette fin, la région arrêterait, dans le cadre de la convention tripartite d'adaptation du contrat de progrès prévue à l'article L. 910-1 du code

du travail, un schéma régional des formations de l'A.F.P.A. Dans le cadre de ses actions prioritaires, elle définirait également les programmes pour lesquels elle ferait appel au dispositif national de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Comme dans le droit en vigueur, des conventions annuelles d'application préciseraient pour l'Etat et la région, la programmation et le financement des actions. Elles seraient signées par le président du conseil régional, le représentant de l'Etat dans la région et les « divers acteurs concernés », alors qu'actuellement seules sont visées les autorités académiques.

Enfin, chaque région arrêterait, comme elle le fait aujourd'hui, un programme annuel régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue, qui serait évalué par le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

Au terme de cet examen, votre commission spéciale tient à souligner **le manque de cohérence entre le droit en vigueur, le projet de loi relatif à la démocratie de proximité et le projet de loi relatif à la Corse.**

Ce dernier indique, au présent article, que le plan de développement de la formation professionnelle (et non des formations professionnelles) des jeunes et des adultes doit être élaboré en concertation avec l'Etat (et non avec les organisations syndicales) et après consultation des départements et du conseil économique, social et culturel.

Cette consultation interviendra seulement au moment de l'élaboration, à la différence du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, où elle est prévue avant l'approbation, et du droit en vigueur où elle est prévue aux deux stades de la procédure. Les personnes consultées ne seront pas les mêmes. Enfin, rien n'est dit, mais cela est sans doute implicite, de la nécessaire prise en compte des contrats d'objectifs.

En revanche, la collectivité territoriale de Corse sera compétente pour mettre en œuvre le plan qu'elle aura élaboré, ce que ne précise pas le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, mais était-ce nécessaire ?

S'agissant des relations entre la collectivité territoriale de Corse ou les régions et l'A.F.P.A., les rédactions retenues par les deux projets de loi en cours d'examen ne coïncident pas davantage.

Aucune réponse n'a été fournie aux questions de votre rapporteur pour expliquer toutes ces contradictions. Dans ces conditions et dans la mesure où le droit commun des régions s'applique à la collectivité territoriale de Corse en l'absence de dispositions contraires, votre commission spéciale vous propose d'adopter un **amendement** tendant à :

- conserver la mention selon laquelle la collectivité territoriale de Corse assure la mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue dans les conditions prévues pour les régions non plus d'ailleurs par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, mais par le code de l'éducation ;

- supprimer les dispositions relatives au plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes et des adultes, moins complètes que celles contenues dans le projet de loi relatif à la démocratie ;

- maintenir les dispositions relatives aux relations entre la collectivité territoriale de Corse et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, qui vont dans le sens des préconisations de la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation.

- rétablir, dans l'attente d'une éventuelle adoption du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, les dispositions prévoyant la mise en oeuvre par la collectivité territoriale de Corse des programmes prioritaires financés par le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Une nouvelle mesure de coordination entre les deux textes sera alors nécessaire lors de l'examen par le Sénat du projet de loi relatif à la démocratie de proximité.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 22 **ainsi modifié.**

SECTION 4

De l'environnement et des services de proximité

La section 4 du projet de loi, consacrée à l'environnement et aux services de proximité est composée de sept articles (23 à 29) distribués en quatre sous-sections qui concernent respectivement :

- l'environnement ;
- l'eau et l'assainissement ;
- les déchets ;
- et l'énergie.

Avant d'en examiner l'économie dans le détail, votre rapporteur rappellera, les grandes lignes **des compétences dont est investie la collectivité territoriale de Corse en matière d'environnement**, en vertu de l'article L. 4424-18 du code général des collectivités territoriales. Ce texte fixe

un principe général : *« dans le cadre de la politique nationale de l'environnement, la collectivité territoriale de Corse définit les actions qu'elle entend conduire pour la protection de l'environnement dans l'île et détermine ses priorités en matière de développement local ».*

Le même article crée un **office de l'environnement de la Corse** qui a pour mission **d'assurer**, dans le cadre des orientations définies par la collectivité territoriale de Corse, **la mise en valeur, la gestion, l'animation et la promotion du patrimoine de la Corse**. Il est présidé par un conseiller exécutif désigné par le président du Conseil exécutif.

Il prévoit enfin que **l'organisme chargé de la gestion du parc naturel régional contribue à mettre en œuvre les politiques définies par la collectivité territoriale de Corse**, dans le cadre d'une convention conclue avec celle-ci.

L'Etat attribue une dotation globale à la collectivité territoriale de Corse pour la mise en œuvre des actions de politique de l'environnement. Son montant est fixé chaque année en loi de finances.

L'Assemblée de Corse a, dans l'avis qu'elle a adopté sur l'avant-projet de loi préparé par le Gouvernement, rappelé qu'elle était attachée au *« principe d'un large bloc de compétence cohérent dans ce domaine, conformément au document d'orientation »*, et constaté que *« le projet de loi apparaît fort en retrait au regard de cet objectif »*.

C'est pourquoi cette assemblée a proposé de définir, par une disposition cadre, les compétences nouvelles susceptibles de faire l'objet d'un transfert total ou partiel de l'Etat à la collectivité territoriale de Corse et souhaité y inclure :

– **la protection et la gestion des espaces naturels** : inscription sur les listes des espèces protégées, inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), inventaire des zones humides d'importance internationale, zones spéciales de conservation, zones de protection spéciale, propositions d'acquisition foncière par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres de réserves naturelles, création de réserves naturelles volontaire, de réserves nationales de chasse, d'établissement de plans de gestion de chasse, fixation des dates d'ouverture de la chasse dans le cadre des directives européennes et de la législation nationale en la matière, création de réserves de chasse et de faune sauvage, d'un parc naturel régional, de réserves de pêche, mise en œuvre et suivi des prescriptions de protection environnementale prévues par les lois « montagne » et « littoral », compétences en matière d'espaces naturels sensibles, avec transferts ultérieurs de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) relevant des départements, convention de gestion des sites appartenant à l'Etat, création de conservatoires régionaux d'espaces naturels ;

– **la prévention des pollutions et des risques** : conception et gestion des aquifères, suivi du réseau hydrométrique, de la qualité des eaux continentales, et de celles du littoral, à partir de réseaux de surveillance, gestion de l'eau et des milieux aquatiques, contrats de rivières, définition et suivi des risques majeurs naturels, plan régional pour la qualité de l'air, recensement et résorption des sites et sols pollués, élimination des huiles usagées ;

– **le patrimoine naturel et bâti** : classement des sites, inscription des sites, définition des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ;

– **les milieux littoraux et marins** : démoustication et incendies : gestion du domaine public maritime et réglementation des activités sur le littoral (aménagement du libre accès au rivage, zones de mouillage et équipements légers, concessions de plages, exploitation des cultures marines), réglementation, gestion et contrôle des milieux littoraux et marins (ressource halieutique, pêche de végétaux marins, chasse maritime sur le domaine public maritime, exploitation de substances minérales), démoustication, lutte anti-vectorielle et lutte anti-nuisances relevant de l'Etat, et pour partie des départements (avec l'accord de ceux-ci pendant la période transitoire), prévention des incendies (élaboration des plans de protections, aménagement du terrain, surveillance du territoire).

Sous-section 1 **De l'environnement**

Relative à l'environnement, la première sous-section contient trois articles (23 à 25).

Article 23 **Codification et dispositions diverses**

L'Assemblée nationale a modifié la portée de cet article, initialement consacré à des dispositions de codification, en le complétant par cinq paragraphes, respectivement consacrés :

– aux relations de la collectivité territoriale de Corse avec l'office de l'environnement ;

– au transfert de diverses compétences en matière d'environnement, au bénéfice de cette collectivité.

I. DISPOSITIONS DE CODIFICATION (PARAGRAPHES I et III)

Les **deux premiers paragraphes** de cet article, qui résultent du projet de loi initial adopté sans modification par l'Assemblée nationale, créent une section IV intitulée « *Environnement et services de proximité* » dans le chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du CGCT. Cette section comprendra quatre sous-sections :

– sous-section 1 « *Environnement* » (article L. 4424-35 qui correspond à l'actuel article L. 4424-18 modifié par le paragraphe IV de l'article 41 du projet de loi et renuméroté par le paragraphe III de l'article 13 du même projet) ;

– sous-section 2 « *Eau et assainissement* » (article L. 4424-36 créé par l'article 26 du projet de loi) ;

– sous-section 3 « *Déchets* » (article L. 4424-37 et L. 4424-38 dans la rédaction proposée par l'article 28 du projet de loi) ;

– sous-section 4 « *Energie* » qui reprend le contenu de l'actuelle sous-section 7 de la section 6 du même chapitre dont la numérotation est modifiée par l'article 29. Elle comprend un article L.4424-39, qui correspond à l'article L.4424-33 en vigueur (dont la numérotation est modifiée par l'article 14, paragraphe VIII du projet de loi).

II. MODIFICATIONS APPORTÉES AU STATUT DE L'OFFICE DE L'ENVIRONNEMENT ET À LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT (PARAGRAPHES III À VII)

Les **paragrophes III à VII** de cet article ont été introduits par l'Assemblée nationale en première lecture.

Le paragraphe III, adopté à l'initiative de la Commission de la production, **soumet l'Office de l'environnement** (dont les compétences et la mission demeurent inchangées par rapport au statut que lui confère l'actuel article L.4424-18 du code général des collectivités territoriales) **à la tutelle de la collectivité territoriale de Corse**.

En outre, il prévoit que **cet établissement public est doté d'un conseil d'administration dont la majorité est composée de représentants élus de l'Assemblée de Corse**. Il reprend enfin le texte du troisième alinéa de l'article L.4424-18 du code général des collectivités territoriales en prévoyant que l'office est présidé par un conseiller exécutif désigné par le président du conseil exécutif et que sa gestion est assurée par un directeur nommé sur proposition du président de l'office, par arrêté délibéré en Conseil exécutif (du fait d'une erreur matérielle, l'expression « conseiller » exécutif est devenue « conseil » exécutif dans la première phrase du dernier alinéa du III (l'office est présidé par un **conseil** exécutif).

Le rapporteur n'a donné, ni dans son rapport ni en séance publique d'explications sur les raisons qui ont motivé le dépôt de cet amendement¹.

Les **trois paragraphes suivants procèdent**, quant à eux à **quatre transferts de compétence de l'Etat à la collectivité territoriale de Corse** en ce qui concerne :

– la **création de réserves de chasse et de faune sauvage** (paragraphe IV) ;

¹ Cf. page 267.

- la **création de réserves naturelles de chasse** (paragraphe V) ;
- l'**établissement de plans de chasse** (paragraphe VI).

Ces amendements, déposés par M. José Rossi, tendent à « *transférer le maximum de compétences liées à l'environnement* »¹. Il ont reçu les avis favorables de la Commission et du Gouvernement, qui a, en outre, obtenu par coordination avec le sixième paragraphe (établissement de plans de chasse), une modification de l'article L. 425-3 du code de l'environnement (paragraphe VII) destinée à prévoir que ce plan serait, en Corse, mis en œuvre par la collectivité territoriale Corse. L'article L. 425-3 précité prévoit, en effet, que : « *Le plan de chasse, qui prend en compte les orientations du schéma départemental de gestion cynégétique, est mis en oeuvre après avis du conseil départemental de la chasse et de la faune sauvage par le représentant de l'Etat dans le département. [...]* ».

III. OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

Par coordination avec une modification qu'elle vous suggère à l'article 1^{er} du projet de loi, votre commission spéciale vous propose de supprimer toute référence à l'Office de l'environnement, à l'article 23, en supprimant, par un **amendement**, son troisième paragraphe.

Sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 24

Transferts de compétences en matière d'environnement

Cet article transfère à la collectivité territoriale de Corse compétence pour élaborer :

- le plan régional pour la qualité de l'air ;
- les réserves naturelles classées ou agréées ;
- les monuments naturels et les sites protégés ;
- les inventaires de la faune et de la flore.

Il participe du même mouvement que celui qui inspire le projet de loi relatif à la démocratie de proximité dont l'article 43 G prévoit de transférer aux régions compétence pour :

- établir le plan régional pour la qualité de l'air ;

¹ JO Débats, page 3119.

- créer une réserve naturelle classée ;
- décider l'élaboration d'inventaires du patrimoine faunistique et floristique.

I. ÉLABORATION ET ADOPTION DU PLAN RÉGIONAL POUR LA QUALITÉ DE L'AIR (PARAGRAPHES I ET II)

Le **Plan régional pour la qualité de l'air** fixe, en vertu de l'article L. 222-1 du code de l'urbanisme, « *des orientations permettant, pour atteindre les objectifs de qualité de l'air [...], de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique ou d'en atténuer les effets* ».

Ce plan, élaboré jusqu'ici par le **Préfet de Corse** aux termes du même article **serait désormais**, du fait de l'adoption du paragraphe I de l'article 24, **élaboré par le président du Conseil exécutif** aux travaux duquel seraient associés les services de l'Etat.

En vertu du paragraphe II, **il serait arrêté par délibération de l'Assemblée de Corse**, sur proposition du président du conseil exécutif et après avis du représentant de l'Etat.

II. MODIFICATION DU RÉGIME DES RÉSERVES NATURELLES CLASSÉES OU AGRÉÉES (PARAGRAPHES III À VIII)

Le titre III du livre III du code de l'environnement, consacré aux « *Parcs et réserves* » détermine le régime :

- des parcs nationaux ;
- des parcs naturels régionaux ;
- et des réserves naturelles qu'elles soient classées ou qu'elles relèvent du régime des réserves volontaires agréées (articles L.332-1 à L.332-12 du code de l'environnement).

En Corse, cinq sites sont classés en réserve naturelle (étang de Biguglia, presqu'île de Scandola, et îles Cerbicale, Finocchiarola et Lavezzi). Ils représentent une superficie de 9.100 hectares soit 1 % de l'espace. Trois projets de création de réserves naturelles sont en cours d'élaboration. Ils concernent :

- le parc marin des bouches de Bonifacio ;
- la montagne du Verghello ;
- les Tre padule de Suartone.

On notera, en outre, que le Parc Naturel régional de Corse, créé en 1972, couvre 351.000 hectares et regroupe 143 des 360 communes de l'île.

C'est précisément le régime des réserves naturelles que les paragraphes III à VIII de l'article 24 du projet de loi modifie afin de renforcer les compétences de la collectivité territoriale de Corse.

● Régime des réserves naturelles classées

Le paragraphe III de l'article 24 institue une **dérogation au principe général en vertu duquel la décision de classement d'un territoire en réserve naturelle est prononcée par décret** ou, à défaut de consentement du propriétaire, par décret en Conseil d'Etat. Il prévoit qu'**en Corse, la décision de classement relèverait d'une délibération de l'Assemblée de Corse**, prise après consultation de toutes les collectivités locales intéressées et avis du représentant de l'Etat.

Il ouvre, en outre, **le droit au représentant de l'Etat de demander le classement d'une zone** *« afin d'assurer la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention internationale »*, qui peuvent procéder notamment des dispositions des directives « oiseaux » n° 79-409-CEE du 2 avril 1979 et « habitats » n° 92-43-CEE du 21 mai 1992.

En cas de carence de la collectivité territoriale de Corse, l'Etat retrouverait sa compétence en la matière et procéderait au classement, selon des modalités définies par un décret en Conseil d'Etat.

Par coordination avec ces dispositions les paragraphes suivants du même article apportent des modifications au code de l'environnement afin de prévoir qu'en Corse :

– lorsque le Président du Conseil exécutif a notifié au propriétaire intéressé son intention de constituer une réserve naturelle, **le délai de quinze mois pendant lequel aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect, peut être renouvelé par le Conseil exécutif** si les premières consultations et l'enquête publique ont commencé (paragraphe IV modifiant l'article L. 332-6 du code de l'environnement) ;

– **les modalités de gestion des réserves naturelles et de contrôle des prescriptions contenues dans l'acte de classement -à l'exception de ceux résultant d'une décision prise par l'Etat- sont définies par l'Assemblée de Corse** (paragraphe IV bis créant un article L. 332-8-1 du code de l'environnement qui résulte d'un **amendement du rapporteur de la commission de la production et des échanges**) ;

– **la décision de déclassement total ou partiel d'un territoire précédemment classé en réserve naturelle par l'Assemblée de Corse -à**

l'exclusion des réserves créées à la demande du représentant de l'Etat- **est prise par l'Assemblée de Corse**, dans les mêmes formes que celles prévues pour le classement par l'article L. 332-4 du même code (publicité foncière, communication aux maires, notifications aux propriétaires). Ce déclassement peut être total ou partiel (paragraphe V complétant l'article L. 332-10 du code de l'environnement).

● Régime des réserves naturelles volontaires

Les propriétaires désireux de faire protéger, sur leur propriété privée, les espèces de la faune sauvage et de la flore présentant un intérêt scientifique et écologique peuvent demander qu'elles soient agréées comme réserves naturelles volontaires par l'autorité administrative (article L.332-11 du code de l'environnement).

Le paragraphe VI de l'article 24 **étend la compétence de la collectivité territoriale de Corse à l'agrément, après consultation des collectivités territoriales intéressées et avis du représentant de l'Etat, des propriétés privées qui deviendraient des réserves naturelles volontaires.**

A cet article, votre commission spéciale vous proposera d'adopter un **amendement** tendant à rectifier une erreur matérielle qui, glissée à la fin du paragraphe VIII du projet de loi, a pour effet d'étendre la compétence de la collectivité territoriale de Corse à l'ensemble des réserves d'Etat visées par les procédures mentionnées aux articles L. 332-4, L. 332-6 et L. 332-7 du code de l'environnement, alors même que ces compétences ne lui étaient dévolues, dans le projet de loi initial, que pour les réserves qu'elle institue, et non pas pour celles dont la création relève de l'Etat. Cette erreur aurait pour effet de compliquer inutilement le régime des réserves naturelles.

● Dispositions communes aux réserves naturelles classées et aux réserves naturelles volontaires

Les paragraphes VII et VIII de l'article 24 du projet de loi modifient les dispositions communes aux deux types de réserves naturelles existantes, dans un souci de cohérence par rapport aux dispositions qui élargissent les compétences de la collectivité territoriale de Corse en la matière.

Ils prévoient que l'Assemblée de Corse est compétente :

– **lorsqu'elle crée une réserve naturelle, pour donner, le cas échéant, son accord pour l'établissement d'une servitude sur celle-ci**, laquelle ne peut, selon le droit commun, être constituée qu'avec l'accord du ministre chargé de la protection de la nature (paragraphe VII, article L. 332-13 du code de l'environnement) ;

– **pour délivrer l'autorisation nécessaire pour détruire ou modifier des territoires classés en réserve naturelle** (article L. 332-9 du code de l'environnement) ;

– **pour instituer des périmètres de protection autour des réserves naturelles** (article L. 332-16 du même code) et qu'il revient au président du Conseil exécutif de publier l'acte de classement d'une réserve, de notifier au propriétaire l'intention de créer une réserve naturelle, de recevoir la notification de toute aliénation d'un immeuble situé dans un de ces espaces (respectivement pour l'application des articles L. 332-4, L. 332-6 et L. 332-7 du code de l'environnement), ces dispositions figurant au paragraphe VII de l'article 24 du projet de loi qui a fait l'objet d'un **amendement de coordination adopté par l'Assemblée nationale**.

Votre commission spéciale vous proposera de rectifier par **un amendement** une erreur matérielle qui s'est glissée à la fin du paragraphe VIII du projet de loi et qui a pour effet d'étendre la compétence de la collectivité territoriale de Corse à l'ensemble des réserves visées par les procédures mentionnées aux articles L. 332-4, L. 332-6 et L. 332-7 du code de l'environnement, alors même que ses compétences ne lui sont dévolues, comme le prévoyait le projet de loi initial, que pour les réserves qu'elle institue, et non pas pour celles dont la création relève de l'Etat.

III. ÉTABLISSEMENT DE LA LISTE DÉPARTEMENTALE DES MONUMENTS NATURELS ET DES SITES PROTÉGÉS (PARAGRAPHE IX)

Ce paragraphe, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, **donne compétence à l'Assemblée de Corse pour inscrire, par une délibération prise après avis du représentant de l'Etat, les monuments naturels et les sites qui présentent un intérêt du point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque**, sur proposition du Conseil des sites.

L'article L. 341-1 du code de l'environnement dispose que, dans les conditions de droit commun, l'inscription sur la liste établie dans chaque département est prononcée par arrêté du ministre chargé des sites. Il prévoit que l'inscription entraîne l'obligation de ne pas procéder, sur les terrains intéressés, à des travaux autres que l'exploitation courante pour les fonds ruraux, et d'entretien normal pour les constructions.

IV.ÉLABORATION DES INVENTAIRES LOCAUX OU RÉGIONAUX DU PATRIMOINE FAUNISTIQUE ET FLORISTIQUE (PARAGRAPHE X)

L'article L. 411-5 du code de l'environnement prévoit que l'Etat peut décider **l'élaboration d'inventaires locaux et régionaux du patrimoine faunistique et floristique**, réalisés sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle.

Le paragraphe X de l'article 24 prévoit de **conférer à la collectivité territoriale de Corse compétence pour demander l'élaboration des inventaires précités**. L'Assemblée nationale y a adopté un amendement en vertu duquel la collectivité territoriale de Corse doit informer l'Etat de son projet. L'Etat conserve le pouvoir de demander à la collectivité de faire procéder à un inventaire et, s'il n'est pas fait droit à sa demande, de décider son élaboration dans les conditions prévues par le droit commun.

On notera que le patrimoine faunistique et floristique de la Corse est particulièrement riche. On a recensé 2.500 espèces floristiques dont 10 % sont uniques au monde. 190 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) qui couvrent une superficie de 260.240 hectares y ont été créées, ainsi que 112 zones d'importance communautaire (ZICO) pour les oiseaux, lesquelles concernent 129.311 hectares.

● Perspectives d'évolution de ces dispositions

Au cours de l'examen de l'article 24 par l'Assemblée nationale, le ministre de l'intérieur a précisé que le Gouvernement était *« prêt à poursuivre la concertation, pour éventuellement enrichir le texte d'ici à la première lecture au Sénat »*.

Sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 24 **Coordination**

Votre commission spéciale vous propose, par un **amendement** tendant à introduire un article additionnel après l'article 24, de supprimer, par coordination avec l'amendement présenté à l'article premier afin de supprimer les Offices, toute référence à l'Office de l'environnement, dans l'article L. 4424-18 du code général des collectivités territoriales.

Cet amendement prévoit, par coordination, que la convention antérieurement passée entre cet Office et le parc naturel régional (PNR) de Corse serait désormais conclue par ce PNR et la collectivité territoriale de Corse.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter cet **article additionnel**.

Article 25

Comité pour le développement, l'aménagement et la protection du massif Corse

Cet article, auquel l'Assemblée nationale n'a adopté qu'un amendement rédactionnel, **transfère au président du Conseil exécutif de Corse la présidence du comité de massif et confie à la collectivité territoriale la répartition des crédits du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire destinés au massif Corse.**

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, a créé pour chacun des massifs de montagne, un comité chargé de favoriser le développement, l'aménagement et la protection, dénommé **comité de massif**. Ces comités, dont la composition est définie par décret en Conseil d'Etat, sont présidés par le représentant de l'Etat désigné pour assurer la coordination au sein du massif.

Chaque comité :

- définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif et facilite, par ses avis et ses propositions, la coordination des actions publiques et l'organisation des services publics ;

- concourt, par ses avis et ses propositions, à l'élaboration des dispositions relatives au développement économique, social et culturel du massif contenues dans les plans des régions concernées ;

- est consulté sur les priorités d'intervention, les conditions générales d'attribution des aides accordées par l'Etat et sur leur programmation ainsi que sur l'élaboration des prescriptions particulières de massif et sur les projets d'unités touristiques nouvelles ;

- est informé, chaque année, sur les programmes d'investissement de l'Etat, des régions, des départements et des établissements publics dans le massif, ainsi que sur les programmes de développement économique, notamment sur les programmes de développement agricole.

Compte tenu de l'importance des zones de montagne en Corse, **l'article 25 du projet de loi procède à une adaptation des dispositions générales applicables aux comités de massif**, en vertu de l'article 25 précité, **pour renforcer les pouvoirs de l'Assemblée de Corse** en matière d'aménagement de la montagne en :

– **confiant au président du conseil exécutif de Corse la présidence du comité de massif ;**

– **attribuant à l'Assemblée de Corse compétence pour répartir les crédits destinés à la politique de la montagne ;**

– **confiant à l'Assemblée de Corse la compétence pour déterminer la composition et les règles de fonctionnement du comité de massif.**

● **Présidence du comité de massif (alinéa 2, 1°)**

Alors qu'en l'état du droit, le préfet coordinateur du massif préside le comité de massif, le deuxième alinéa (1°) de l'article 25 propose de désigner le président du Conseil exécutif de Corse en lieu et place du représentant de l'Etat à la présidence du comité.

● **Répartition, par l'Assemblée de Corse, des crédits consacrés à la montagne**

Le projet de loi prévoit que les crédits de la section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire feront l'objet d'une **subvention globale** à la collectivité territoriale de Corse, laquelle sera **répartie** par l'Assemblée de Corse, sur proposition du Conseil exécutif, après avis du représentant de l'Etat.

Le comité de massif sera informé de cette répartition grâce à un rapport annuel établi par le président du Conseil exécutif.

● **Compétence de l'Assemblée de Corse pour déterminer la composition et les règles de fonctionnement du comité du massif de Corse (alinéa 7 (3°))**

En vertu du dernier alinéa de l'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée, un décret en Conseil d'Etat fixe la composition de chacun des comités de massif et leurs règles de fonctionnement.

Par dérogation à ces dispositions, le dernier alinéa de l'article 25 prévoit qu'en Corse, ces règles seraient déterminées par une délibération de l'Assemblée de Corse qui prévoira la représentation des personnes morales concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif et notamment celle de l'Etat, des autres collectivités locales de l'île et du parc naturel régional.

La question de la conformité de ces dispositions avec la jurisprudence constitutionnelle du 17 janvier 1989 est posée tant en ce qui concerne :

- la possibilité d’investir une collectivité locale du pouvoir de déterminer l’application de la loi en lieu et place d’une autorité de l’Etat ;
- que pour ce qui est de la portée « limitée » de cette habilitation, tant en ce qui concerne le champ d’application que le contenu.

Sans préjuger de la conformité de la dérogation instituée par cet article à la constitution, laquelle relève de l’appréciation souveraine du Conseil constitutionnel, votre commission spéciale, estime qu’aucune des spécificités géographiques, économiques ou culturelles de la Corse ne la justifient. Aussi vous présente-t-elle un **amendement** tendant à supprimer les deux derniers alinéas de ce texte.

Sous réserve de l’adoption de l’amendement qu’elle vous soumet, votre commission spéciale vous demande d’adopter cet article ainsi modifié.

Sous-section 2

De l’eau et de l’assainissement

Selon l’évaluation environnementale réalisée en 2000 par la préfecture de Corse et la collectivité territoriale de Corse¹, les capacités de traitement des eaux usées demeurent insuffisantes en Corse : 30 % de la pollution collectée est rejetée directement dans la nature, et notamment dans la mer. C’est dire l’importance de la question de l’eau et de l’assainissement en Corse. La sous-section 2 de la section 4 « *De l’environnement et des services de proximité* » du projet de loi s’intitule « *De l’eau et de l’assainissement* ». Elle est composée de deux articles, 26 et 27 qui insèrent respectivement un article L. 4424-36 au code général des collectivités territoriales et un alinéa à l’article L. 214-15 du code de l’environnement.

Article 26

(Article L. 4424-36 du code général des collectivités territoriales)

Planification de la ressource en eau

Cet article tend à permettre à la Corse de constituer, au plan juridique, un bassin hydrographique à part entière, doté d’un comité de bassin et d’un schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux spécifiques.

¹ Page 35.

I. LES SPÉCIFICITÉS DE LA CORSE EN TERMES DE GESTION DES EAUX

Bien que la Corse ait une pluviométrie moyenne importante, des ressources potentielles élevées et globalement bien réparties dans l'espace et des eaux d'une bonne qualité générale, ses ressources en eau sont réduites en période estivale, alors même que les besoins sont maximum tant pour la consommation humaine que pour les activités agricoles.

L'étude d'impact souligne :

- les importants risques d'inondations encourus en automne ;
- les dégradations localisées qui résultent de l'écoulement rapide des petits fleuves côtiers, de la montagne vers la mer.

La **tarification de l'eau** connaît, en outre, d'importantes disparités en Corse puisque si, selon l'étude d'impact, le prix moyen au mètre cube (pour une consommation annuelle de 120 m³) est de 16,90 francs en Corse, contre 16,95 francs pour l'ensemble du bassin hydrographique Rhône-Méditerranée-Corse, on enregistre d'importantes disparités. **En 1999, le prix au mètre cube à Ajaccio était de 15,02 francs contre 25,75 francs à Porto Vecchio, 20,74 francs à l'Ile Rousse et 11,26 francs à Ventiseri.**

II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI EN MATIÈRE DE GESTION DES EAUX

L'article 26 du projet de loi tend à **adapter le dispositif législatif de gestion de l'eau aux spécificités de la Corse** en :

– **confiant à la collectivité territoriale de Corse la compétence pour élaborer un schéma directeur d'aménagement de gestion des eaux** dans le cadre d'un **bassin hydrographique spécifique** ;

– **créant un comité de bassin** exclusivement compétent pour la Corse ;

– **permettant l'élaboration, dans chaque sous-bassin, d'un schéma de gestion et la constitution d'une commission locale de l'eau spécifiques.**

● **Paragraphe I - Compétence de la collectivité territoriale de Corse pour élaborer un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et création d'un « bassin » spécifique**

En vertu de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, la Corse relève, au plan administratif, du comité de bassin « Rhône-Méditerranée-

Corse », ainsi que du comité de bassin, de l'agence de l'eau et de l'agence de bassin, compétents pour cette circonscription géographique.

Constatant la concordance entre le bassin hydrographique Corse et le ressort de la collectivité territoriale de Corse, considérant que la gestion de l'eau va de pair avec la compétence générale d'aménagement reconnue à cette collectivité, l'étude d'impact du projet de loi justifie le choix d'établir un SDAGE spécifique à la Corse par la volonté :

- **d'améliorer l'adéquation entre les ressources**, abondantes, mais très inégalement réparties dans l'année, **et la demande** marquée principalement pendant la saison touristique ;

- **d'accroître et de préserver la qualité des milieux les plus fragiles**, qui passe par la maîtrise de la pollution domestique puisque d'importants volumes sont directement rejetés dans le milieu marin ;

- de **protéger le territoire contre des inondations**, notamment à l'aval des vallées.

Tel est l'objet du premier paragraphe de l'article 26 du projet de loi initial qui donne une nouvelle rédaction à l'article L. 4424-36 du code général des collectivités territoriales. Il dispose que **la Corse constitue un bassin hydrographique** au sens des articles L. 212-1 à L. 212-6 du code de l'environnement. Alors qu'en vertu de l'article L. 212-2 de ce code, c'est le préfet qui a compétence pour élaborer **le SDAGE**, en Corse, ce document **sera élaboré, à l'initiative de la collectivité territoriale de Corse par le comité de bassin de Corse**. Celui-ci associe à ses travaux afin qu'ils lui communiquent toutes les informations utiles relevant de leur compétence :

- le représentant de l'Etat ;
- les conseils généraux ;
- le conseil économique, social et culturel de l'île ;
- et les chambres consulaires.

Conformément aux dispositions de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, **le SDAGE de Corse fixe les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau**, prenant en compte les principaux programmes arrêtés par les collectivités publiques et définit les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre.

Le projet de SDAGE est successivement :

- **arrêté par le comité de bassin ;**
- **soumis pour avis** au représentant de l'Etat, aux Conseils généraux, au Conseil économique, social et culturel de Corse et aux chambres consulaires (qui doivent répondre dans un délai de quatre mois, faute de quoi leur avis est réputé favorable) ;
- **adopté par le comité de bassin ;**
- **approuvé par l'Assemblée de Corse ;**
- **tenu à la disposition du public** (au siège de l'Assemblée de Corse, dans les préfectures et les sous-préfectures).

Ce comité de bassin est, en outre, chargé de suivre la mise en œuvre du schéma, qui est révisé tous les six ans dans les mêmes conditions que celles prévues pour son approbation.

Au I de cet article, l'Assemblée nationale a adopté deux modifications tendant à prévoir que la collectivité territoriale de Corse :

- « *met en œuvre une gestion équilibrée des ressources en eau* » (premier alinéa), afin de rétablir un article qui figurait dans l'avant projet ;
- précise, par délibération de l'Assemblée de Corse, la **procédure d'élaboration des schémas directeurs** (dernier alinéa du I), étendant de ce fait le pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse.

Votre commission spéciale vous présente **deux amendements** à ce paragraphe, afin d'éviter :

- que le représentant de l'Etat ne soit enfermé dans un délai pour faire valoir ses éventuelles observations (troisième alinéa) ;
- que la collectivité territoriale détermine la procédure d'élaboration du schéma qui est fixée par l'article L 212-2 du code de l'environnement

● **Paragraphe II - Création d'un comité de bassin de Corse**

Le deuxième paragraphe de cet article prévoit la création d'un comité de bassin de Corse dont il fixe la composition.

En vertu de l'article L. 213-2 du code de l'environnement, les comités de bassin sont **consultés sur l'opportunité des travaux et aménagements d'intérêt commun envisagés dans leur zone de compétence** ainsi que sur les différends susceptibles de survenir entre les collectivités ou groupements

intéressés et de toutes les questions évoquées aux chapitres Ier à VII du titre 1^{er} du livre II du code de l'environnement, à savoir :

- l'eau et les milieux aquatiques ;
- la planification ;
- les structures administratives et financières ;
- les activités, les installations et l'usage de l'eau ;
- le régime spécifique des cours d'eau non domaniaux ;
- la sanction du non-respect des dispositions du code de l'environnement ;
- les dispositions qui intéressent la défense nationale.

Le texte du projet de loi initial prévoit que le **comité de bassin de Corse est composé, d'une part, de représentants de la collectivité territoriale de Corse, des départements et des communes, et des représentants des usagers et de personnalités compétentes**, qui doivent détenir au moins les deux tiers des sièges et, d'autre part, de membres désignés pour moitié par le représentant de l'Etat et pour moitié par la collectivité territoriale de Corse, notamment dans les milieux socio-professionnels.

Par rapport à l'article L. 213-2 du code de l'environnement, qui fixe la composition des comités de bassin, le texte du projet de loi initial ne contient que **deux différences de fond**. La **première** tient au fait que les membres issus des milieux socio-professionnels sont désignés pour moitié par l'Etat et pour moitié par la collectivité territoriale de Corse, alors que dans le texte en vigueur, l'Etat nomme la totalité des représentants choisis notamment parmi les milieux socioprofessionnels. La **seconde** consiste en ce que le texte du 1^o de cet article est plus détaillé que celui du 1^o de l'article L. 213-2 du code de l'environnement. Il vise, en effet, la nomination des représentants de la collectivité territoriale de Corse, des départements et des communes, tandis que le texte de l'article L. 213-2 précité ne vise que les représentants des régions « des collectivités locales » situées en tout ou partie dans le bassin.

Outre un amendement rédactionnel, **l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à confier à la collectivité territoriale de Corse la compétence de préciser, par une délibération, la composition et les règles de fonctionnement du comité de bassin de Corse**, compétence qui relève, dans le droit commun, d'un décret **en Conseil d'Etat** en vertu du IV de l'article L. 213-2 du code de l'environnement. **Celle-ci serait donc amenée à déterminer les règles de fonctionnement d'une entité dotée d'une**

compétence consultative sur des dispositions intéressant la défense nationale.

La question de la conformité de ces dispositions avec la jurisprudence constitutionnelle du 17 janvier 1989 se trouve une nouvelle fois posée tant en ce qui concerne :

– la possibilité d’investir une collectivité locale du pouvoir de déterminer l’application de la loi ;

– que pour ce qui est de la portée « limitée » de cette habilitation , tant en ce qui concerne le champ d’application que le contenu.

Votre commission spéciale vous propose, en conséquence d’adopter **deux amendements** à cet article afin :

- d’éviter que la CTC détermine les règles de fonctionnement du comité de bassin qui a, notamment, compétence consultative sur des dispositions intéressant la défense nationale ;

- de faire figurer les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de gestion de l’eau, parmi les entités susceptibles de voir leurs représentants désignés au comité de bassin.

• Paragraphe III - Elaboration d’un schéma de gestion dans chaque sous-bassin par une commission locale de l’eau

Le troisième paragraphe de l’article 26 prévoit l’élaboration des schémas d’aménagement et de gestion des eaux et la constitution d’une commission locale de l’eau.

Deux types de documents de planification de la gestion des ressources en eau sont prévus par le code de l’environnement :

– les schémas directeurs d’aménagement et de gestion des eaux (**SDAGE**) ;

– les schémas d’aménagement et de gestion des eaux (**SAGE**).

Le schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux fixe pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d’une gestion équilibrée de la ressource en eau.

Il prend en compte les principaux programmes arrêtés par les collectivités publiques et définit, de manière générale et harmonisée, les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre. Il délimite des sous-bassins correspondant à une unité hydrographique.

Etabli dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des éco-systèmes aquatiques, ainsi que de préservation des zones humides. Son périmètre est déterminé par le SDAGE ou, à défaut, arrêté par le préfet après consultation ou sur proposition des collectivités territoriales, et après consultation du comité de bassin.

● **Elaboration des SAGE**

Le premier alinéa du paragraphe III de l'article 26 reprend des dispositions figurant à l'article L.212-3 du code de l'environnement. Il prévoit :

– la faculté d'établir un SAGE dans chaque sous-bassin ou groupement de sous-bassins présentant des caractères de cohérence hydrographique, écologique et socio-économique ;

– la détermination du périmètre de chaque SAGE par le SDAGE.

Par dérogation au dernier alinéa de l'article L. 213-3 précité et aux articles L. 212-1 et L. 212-2, le texte initial dispose que c'est la collectivité territoriale de Corse qui fixe le périmètre du SAGE (et non le préfet), après consultation de ce dernier, des départements, des communes ou de leurs groupements concernés et avis du comité de bassin. L'Assemblée nationale n'y a adopté qu'un amendement tendant à permettre au représentant de l'Etat de proposer à la collectivité territoriale de Corse le périmètre retenu pour le SAGE.

● **Création d'une commission locale de l'eau**

La commission locale de l'eau est compétente pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du SDAGE (article L. 212-4 du code de l'environnement).

Le projet de loi initial prévoyait que cette commission, qui est créée par le préfet, serait, en Corse, instituée par la collectivité territoriale de Corse. Le texte modifiait en outre, en partie, la composition de cette commission.

Comme les autres commissions locales de l'eau, celle de Corse **aurait été composée pour moitié de représentants des collectivités territoriales autres que la collectivité territoriale de Corse ou de leurs groupements.**

L'autre moitié de la commission aurait, en revanche, été composée de façon différente de celle retenue par le droit commun qui prévoit qu'elle compte :

- pour un quart, des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernées, régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date de la création de la commission et se proposant de favoriser la sauvegarde de tout ou partie des principes visés à l'article L. 211-1 ;

- pour un quart, des représentants de l'Etat et de ses établissements publics.

Le projet de loi initial **substitue les membres de la commission désignés par la collectivité territoriale de Corse à ceux antérieurement désignés par l'Etat** (un quart du total des membres).

Il **ajoute les associations de protection de l'environnement à la liste des membres désignés**, pour un quart du total de la commission, au titre des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles. Ce faisant, **il élargit le champ des associations de protection de l'environnement susceptibles de participer aux travaux de la commission locale de l'eau** (il s'agit de représentants d'associations de protection de l'environnement « *lato sensu* » alors que le 2° de l'article L. 212-4-II en vigueur fait référence aux représentants d'associations régulièrement déclarées depuis cinq ans, dont les statuts correspondent à la sauvegarde des principes de protection de la ressource en eau).

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement du rapporteur qui réintroduit des représentants de l'Etat dans les commissions locales de l'eau, sans mettre en cause la prééminence conférée aux représentants de la collectivité territoriale de Corse**. A cette fin, cette commission serait composée :

- pour **40 % de représentants des collectivités territoriales**, autres que la collectivité territoriale de Corse, ou de leurs groupements ;

- pour **20 % de représentants de la collectivité territoriale de Corse** ;

- pour **20 % de représentants des usagers**, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles concernées et des associations de protection de l'environnement ;

- pour **20 % de représentants de l'Etat** et de ses établissements publics.

● Modalités d'application de cet article

Le dernier paragraphe (IV) du texte de l'article 26 proposé par le projet de loi initial prévoyait qu'un décret en Conseil d'Etat déterminerait les modalités d'application de cet article. L'Assemblée nationale a modifié l'économie générale de cet article en supprimant ce IV et en ajoutant un alinéa à la fin du III, lequel prévoit que : *« la collectivité territoriale de Corse fixe, par délibération de l'Assemblée de Corse, la composition et les règles de fonctionnement de la commission locale de l'eau »*.

Une nouvelle fois se pose donc, selon votre commission spéciale, la question de la conformité de ces dispositions avec l'interprétation de la Constitution qui résulte de la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1989, tant en ce qui concerne :

- la compétence de la CTC ;
- que le caractère « limité » de cette habilitation.

Votre commission spéciale vous présente **trois amendements** à cet article afin :

- d'éviter que la CTC ne détermine la représentation respective des diverses entités (dont l'Etat) qui participeront à la commission locale de l'eau ;
- de prévoir qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application de l'article 26 (ce qui figurait dans le projet de loi initial) ;
- de mentionner les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de gestion de l'eau, parmi les entités susceptibles de voir leurs représentants désignés au comité de bassin.

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 27

(Article L.214-15 du code de l'environnement)

Tarification de l'eau

Cet article prévoit que la collectivité territoriale de Corse peut instituer une tarification ne comportant pas de termes directement proportionnels au volume d'eau consommé, compétence qui relève en principe du préfet.

I. LE RÉGIME DU PRIX DE L'EAU EN VIGUEUR (ARTICLE L.214-15 DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT)

L'article L. 214-15 du code de l'environnement prévoit que **toute facture d'eau comprend un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné, et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume, compte tenu des charges fixes du service** et des caractéristiques du branchement.

A titre exceptionnel, le texte permet au **préfet**, à la demande du maire, si la ressource en eau est naturellement abondante, et si le nombre d'usagers raccordés au réseau est suffisamment faible, ou si la commune connaît habituellement de fortes variations de sa population, d'**autoriser la mise en œuvre d'une tarification ne comportant pas de terme directement proportionnel au volume total consommé**.

Ces modalités de calcul font l'objet de multiples critiques. Ainsi, dans un avis adopté en 2000, le Conseil économique et social estimait que : *« cette définition est trop vague pour permettre un contrôle du contenu de la partie fixe alors que son montant, notamment dans le cas de faible consommation, aboutit à majorer substantiellement le prix du mètre cube fourni par rapport à une forte consommation »*¹.

Le Conseil jugeait notamment souhaitable² :

– *« s'agissant du contenu de la partie fixe elle-même [d'établir] une liste limitative qui ne devrait pas aller au-delà des frais relatifs à l'entretien et au relevé des compteurs, ainsi qu'à l'établissement et au recouvrement des factures pour la consommation d'eau comme pour l'assainissement ;*

– *« dans certaines situations, notamment pour les communes soumises à de forts taux de variation saisonnière de population [de permettre] à la collectivité responsable [...] de majorer cette part fixe qui devrait toutefois être encadrée ;*

– *« des tarifs spéciaux dans certains cas particuliers, au vu des coûts différents du service du fait, des caractéristiques techniques ou temporelles de sa réalisation, pour permettre l'équilibre du budget du service ».*

II. MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI INITIAL

Le projet de loi initial prévoit, qu'en Corse, à titre expérimental, les redevances d'eau et d'assainissement peuvent comporter :

¹ Avis de M. René Boué, *La réforme de la politique de l'eau*, page 82.

² *Ibidem* pages 82-83.

– **une part variable présentant un caractère de progressivité par tranche de consommation ;**

– **une part fixe, indépendante du volume d’eau consommé, qui tient compte de tout ou partie des surcoûts des installations** de production, de stockage et de traitement nécessaires pour faire face aux fortes variations de consommation.

Considérant que « *le dispositif proposé par le Gouvernement tentait d’anticiper de façon peut être un peu aventureuse sur la future loi sur l’eau* », le rapporteur de l’Assemblée nationale a obtenu l’adoption **d’un amendement** qui selon ses propres termes « *se contente de transférer à la collectivité territoriale de Corse la compétence qui revient actuellement au préfet sur le continent* »¹.

C’est pourquoi, **le texte transmis au Sénat dispose qu’en Corse le régime dérogatoire** prévu par le second alinéa de l’article L. 214-15 précité **aux termes duquel une tarification ne comportant pas de terme directement proportionnel au volume peut être instituée, sous certaines conditions, par le préfet, sera mis en œuvre, le cas échéant, par la collectivité territoriale** (et non par le préfet).

Votre commission spéciale vous propose d’adopter cet article **sans modification.**

Sous-section 3 **Des déchets**

Article 28 **Plans d’élimination des déchets**

Cet article tend à accroître les compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière d’élaboration des plans d’élimination des déchets.

Selon **l’évaluation environnementale** précitée² le principal problème tenant à l’élimination des déchets résulte, en Corse :

– de la **concentration** de 40 % **de la population** dans deux pôles urbains (Ajaccio : 23,5 % et Bastia : 15,1 %) ;

– d’un **habitat dispersé** entre les villages qui ne facilite pas la collecte ;

¹ JO, Débat, AN, page 3100.

² Page 33.

– de ce que dans certaines zones, la **population estivale** est **multipliée par 9** par rapport à la population résidente.

Au total, la masse de déchets à retraiter par les collectivités locales est évaluée à environ 150.000 tonnes par an. S’y ajoutent environ 150.000 tonnes de déchets industriels banals. Selon la même source¹, il n’existe en Corse que **cinq décharges autorisées** : deux en Haute-Corse, qui reçoivent 95 % des déchets du département et trois en Corse du Sud, qui drainent 5 % des déchets.

L’article 28 du projet de loi insère deux articles L. 4424-37 et L. 4424-38 au code général des collectivités territoriales pour remédier à cette situation.

Article L. 4124-37 du code général des collectivités territoriales

**Compétences de la collectivité territoriale de Corse
pour l’élaboration des plans d’élimination des déchets**

Cet article confie à la Corse la compétence pour élaborer des plans d’élimination des déchets.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les articles L. 541-13 et L. 541-14 du code de l’environnement prévoient l’élaboration de **deux types de plans d’élimination des déchets**, les uns au **niveau régional** ou interrégional, **pour les déchets industriels spéciaux**, les autres à **l’échelon départemental** ou interdépartemental, **pour les déchets ménagers**.

Le plan régional d’élimination des déchets industriels spéciaux comprend :

- un inventaire prospectif à terme de dix ans des quantités de déchets à éliminer selon leur origine, leur nature et leur composition ;
- le recensement des installations existantes et de celles qu’il apparaît nécessaire de créer ;
- les priorités à retenir pour éliminer ces déchets, compte tenu des évolutions économiques et technologiques prévisibles.

Le plan départemental ou interdépartemental d’élimination des déchets ménagers :

¹ Page 34.

- dresse l’inventaire des types, des quantités et des origines des déchets à éliminer et des installations existantes de traitement ;

- recense les documents d’orientation et les programmes des personnes morales de droit public et de leurs concessionnaires dans le domaine des déchets ;

- énonce les priorités à retenir compte tenu notamment des évolutions démographiques et économiques prévisibles pour la création d’installations nouvelles et pour la collecte, le tri et le traitement des déchets.

En vertu des articles L. 541-13-V et L. 541-14-V du code de l’environnement, **ces plans sont respectivement élaborés sous la responsabilité de l’Etat ou, à leur demande, par la région ou par le département.**

II. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI

L’article L. 4424-37 du projet de loi initial prévoit **que les deux types de plans d’élimination des déchets précités seront élaborés à l’initiative de la collectivité territoriale de Corse**, par une commission composée de représentants :

- de la collectivité territoriale de Corse ;
- des départements ;
- des communes ou de leurs groupements ;
- des services et organismes de l’Etat ;
- des chambres consulaires ;
- des organisations professionnelles concourant à l’élimination des déchets ;
- des associations agréées de protection de l’environnement.

Les projets de plan seront en outre soumis :

- pour avis au Conseil économique, social et culturel de Corse ;
- et à une enquête publique.

Ils seront enfin approuvés par l’Assemblée de Corse.

Par rapport au régime juridique fixé par les articles L. 541-13 et L. 541-14 précités, le système institué par l’article L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales **renforce les pouvoirs de la collectivité**

territoriale de Corse. En effet, dans le droit commun, les plans d'élimination des déchets sont, comme on l'a vu ci-dessus, élaborés à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat, sauf demande expresse du département ou de la région.

Les pouvoirs de la commission chargée par la collectivité territoriale de Corse de préparer le plan sont supérieurs à ceux de la commission qui, dans le droit commun, est saisie pour avis sur le schéma régional ou de la « commission consultative » avec laquelle le schéma départemental est établi « en concertation » en vertu des articles L. 541-13-VI et L. 541-14-VI.

En revanche, **la composition de la commission qui sera créée en Corse est analogue à celle prévue** pour le reste du territoire par les articles précités (la seule précision est que l'article L. 4424-37 vise explicitement la participation de représentants des chambres consulaires).

La procédure d'adoption des documents est simplifiée, en Corse, puisqu'elle ne prévoit pas de consultation du conseil général, ou du conseil départemental d'hygiène (à la différence du dispositif retenu par le VII de l'article L. 521-14 précité).

Le seul amendement adopté par l'Assemblée nationale à cet article prévoit que les deux schémas régionaux et les schémas départementaux pourront, à l'initiative de l'Assemblée de Corse, être réunis dans un seul document.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article L. 4424-38 du code général des collectivités territoriales
**Compétence de la collectivité territoriale de Corse
pour déterminer les modalités et procédures d'élaboration,
de publication et de révision des plans d'élimination des déchets
et régime transitoire**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, est composé de deux paragraphes. Il transfère à la collectivité territoriale de Corse compétence pour déterminer les **procédures d'élaboration**, de publication et de révision **des plans d'élimination des déchets (paragraphe I)** et le **régime transitoire applicable aux plans en cours d'élaboration (paragraphe II)**.

Le dernier alinéa de l'article L. 541-15 du code de l'environnement en vigueur prévoit que les modalités et procédures d'élaboration, de publication et de révision des plans sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat qui fixe notamment les modalités de la consultation du public, les mesures de publicité à prendre lors de leur élaboration et après leur adoption et

la procédure simplifiée de révision applicable, dès lors que les modifications projetées n'en remettent pas en cause l'économie générale.

Le **premier paragraphe de l'article L. 4424-38** prévoit que par dérogation à ces dispositions, **les modalités d'élaboration, de publication et de révision seront fixées par délibération de l'Assemblée de Corse.**

Votre commission spéciale vous propose de supprimer ces dispositions par un **amendement**.

Le **second paragraphe** dispose, quant à lui, que **les plans d'élimination des déchets en cours d'élaboration à la date de publication de la loi seront approuvés dans les conditions prévues avant sa promulgation.** Ils resteront applicables, de même que ceux qui sont approuvés jusqu'à leur révision.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter l'article 28 du projet de loi ainsi modifié.

Sous-section 4 **De l'énergie**

Article 29 **Coordination**

Cet article, auquel l'Assemblée nationale n'a pas apporté de modification, **procède à une nouvelle numérotation des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière d'énergie.**

Ces compétences sont précisées par l'article L. 4424-33 du code général des collectivités territoriales auquel l'article 28 n'apporte pas de modification de fond. Tout au plus procède-t-il à une nouvelle numérotation :

– de la sous-section 7 de la section 6 du chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, laquelle devient la sous-section 4 de la section 4 ;

– de l'article L. 4424-33 qui, devenu l'article L. 4424-39 du code général des collectivités territoriales en vertu du paragraphe VIII de l'article 14, prend place dans la sous-section 4 précitée.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article **sans modification.**

TITRE II DES MOYENS ET DES RESSOURCES DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX SERVICES ET AUX PERSONNELS

Article 30

Transfert ou mise à disposition des services et des biens de l'Etat correspondant aux compétences transférées

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, tend à organiser les conditions dans lesquelles les agents et les services de l'Etat qui participent à l'exercice des compétences transférées par le présent projet de loi à la collectivité territoriale de Corse seront mis à disposition de celle-ci.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, il s'agit de reprendre le principe posé par l'article 7 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 selon lequel les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales s'accompagnent non seulement d'un transfert de ressources, mais également de celui des services nécessaires à l'exercice de ces compétences.

Les modalités du transfert aux collectivités locales des services ou parties de services de l'Etat nécessaires à la mise en œuvre des compétences qui leurs sont confiées ont été fixées initialement par **la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985**. Celle-ci a servi de référence pour les transferts de services consécutifs aux nouveaux transferts d'attributions opérés par la loi du 13 mai 1991 (article L. 4422-30 du code général des collectivités territoriales et articles R. 4422-31 et suivants).

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, ont été transférés les services suivants¹ :

- au sein des directions régionale ou départementales de l'équipement, ceux affectés aux tâches de programmation, étude, suivi financier, comptabilité, acquisitions financières, contentieux en matière de voirie nationale (40 emplois) ;
- au sein de la direction régionale des affaires culturelles, ceux chargés des travaux de conservation des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat (4 emplois) ;

¹ Pour chacun des services concernés, une convention, conclue entre le préfet de Corse et le président du conseil exécutif, a déterminé la liste des emplois concernés. Ces conventions ont été approuvées par arrêté ministériel.

- au sein de la direction régionale de l'agriculture et de la forêt, ceux chargés des compétences transférées à l'office d'équipement hydraulique de Corse et à l'office de développement agricole et rural de Corse (6 emplois).

Cependant, comme l'ont montré les débats à l'Assemblée nationale¹, les transferts des services se sont heurtés à de nombreuses difficultés et à une certaine réticence des administrations centrales de l'Etat.

Le projet de loi initial prévoyait que les services de l'Etat qui participent à l'exercice des compétences transférées à la collectivité territoriale de Corse en application du présent projet de loi seront mis à disposition ou transférés à celle-ci, dans les conditions de droit commun².

Ainsi, les services de l'Etat sont d'abord **mis à disposition, en tant que de besoin**. Les services chargés **exclusivement** de la mise en œuvre d'une compétence nouvellement attribuée à la collectivité territoriale de Corse seront **transférés** à celle-ci. Le président du conseil exécutif pourra disposer des services de l'Etat et adresser directement aux chefs de service les instructions nécessaires. L'Etat mettra gratuitement à la disposition de la collectivité les **biens** meubles et immeubles qu'il utilise pour l'exercice des compétences transférées.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 30 **sans modification**.

Article 31 **Mise à disposition provisoire des agents des services transférés**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, tend à mettre en œuvre la première étape prévue par l'article 30, à savoir la mise à disposition provisoire des agents de l'Etat travaillant dans les services transférés.

Conformément au droit commun de la décentralisation³, dès le transfert des services effectués en application de la nouvelle loi, les fonctionnaires et agents non titulaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans ces services seront de plein droit mis à disposition de la collectivité territoriale de Corse à titre individuel. Ils demeureront dans cette position jusqu'à ce que leur situation statutaire soit définitivement réglée (voir articles suivants).

¹ Journal officiel, Débats, Assemblée nationale, deuxième séance du 17 mai 2001, page 3101.

² Deux premiers alinéas de l'article L. 4422-30 du code général des collectivités territoriales, qui renvoient à l'article L. 4151-1, et article L. 4422-31.

³ Article 125 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 31 **sans modification.**

Article 32

Droit d'option des fonctionnaires des services transférés

Cet article tend à organiser les conditions dans lesquelles sera fixé le **statut définitif des fonctionnaires** des services de l'Etat transférés à la collectivité territoriale de Corse.

Les fonctionnaires initialement mis à disposition dans le cadre de l'article 31 du présent projet de loi se verront ouvrir un **droit d'option**, leur permettant de choisir de devenir fonctionnaires territoriaux ou de rester fonctionnaires de l'Etat.

Ce droit d'option s'exerce dans le **délai d'un an** à compter de l'entrée en vigueur de la loi relative à la Corse. **A défaut d'option**, l'agent est réputé avoir opté pour le maintien de son statut antérieur. Les intéressés disposent d'un **délai de six mois** pour confirmer ou modifier leur option initiale. Si les fonctionnaires modifient leur option initiale, il est fait droit à leur demande dans l'année qui suit cette nouvelle option.

Si les fonctionnaires ont opté pour le statut de la fonction publique territoriale, il est fait droit à leur demande dans un délai maximal d'un an¹ à compter de la date de réception de celle-ci.

Dans les conditions de droit commun², les fonctionnaires de l'Etat qui seront réputés avoir opté, ou qui ont expressément opté pour le maintien de leur statut antérieur disposeront d'un **délai de trois mois** à compter de la date d'expiration du délai d'exercice du droit d'option pour demander soit à être placés en position de détachement de longue durée dans un emploi de la collectivité ; dans ce cas, ils ont priorité pour y être détachés ; soit à être affectés dans un emploi de l'Etat. Il est fait droit à leur demande dans un délai maximal d'un an à compter de la date de réception de celle-ci, dans la limite des emplois vacants. Passé ce délai de trois mois, les fonctionnaires sont réputés avoir choisi le détachement.

L'intégration et le reclassement dans les cadres d'emplois des fonctionnaires ayant opté pour la fonction publique territoriale s'effectueront en application des règles prévues par chacun des statuts particuliers.

Les services antérieurement accomplis par les fonctionnaires de l'Etat qui ont opté pour la fonction publique territoriale seront assimilés à des services accomplis dans celle-ci.

¹ Deux ans dans le droit commun.

² Article 123 de la loi n° 8453 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a porté **de un à deux ans** le délai pendant lequel les fonctionnaires de l'Etat pourront exercer leur droit d'option.

Votre commission spéciale vous proposé d'adopter l'article 32 **sans modification**.

Article 33

Droit d'option des agents non titulaires des services transférés

Cet article a le même objet que le précédent mais concerne les **agents non titulaires de l'Etat** exerçant leurs fonctions dans un service transféré à la collectivité territoriale de Corse.

Un **délai d'option d'un an** à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi est ouvert. Les agents pourront demander soit à demeurer agents non titulaires de l'Etat, soit à se voir reconnaître la qualité d'agents non titulaires de la collectivité territoriale de Corse. Il est fait droit à leur demande dans un délai maximal d'un an¹ à compter de la date de réception de celle-ci, dans la limite des emplois vacants. A défaut d'option, l'agent est réputé avoir choisi la qualité d'agent non titulaire **territorial**².

Les agents de l'Etat qui se seront vus reconnaître la qualité d'agents non titulaires de la collectivité en application du présent article **conserveront le bénéfice de leur contrat de travail antérieur**. Les services antérieurement accomplis par ces agents sont assimilés à des services accomplis dans la collectivité d'accueil.

Le dispositif proposé s'apparente à celui de l'article 123-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, mais les délais sont plus favorables.

Par coordination avec l'article 32, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a porté **d'un à deux ans** le délai d'exercice du droit d'option.

Votre commission spéciale vous soumet **un amendement** de précision et vous propose d'adopter l'article 33 **ainsi modifié**.

¹ Droit commun : deux ans.

² Cette différence avec les fonctionnaires était déjà prévue dans le droit commun (article 123-1 de la loi statutaire du 26 janvier 1984).

Article 33 bis (nouveau)
**Titularisation des agents non titulaires de l'Etat
dont le service est transféré à la collectivité territoriale de Corse**

Introduit sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, cet article tend à concilier la titularisation des agents non titulaires de l'Etat avec leur droit d'option pour la fonction publique territoriale.

Selon les explications fournies par le Gouvernement, sans un tel dispositif, le maintien de l'éligibilité des agents de l'Etat concernés au dispositif de la loi du 3 janvier 2001 aurait pu être remis en cause.

Ainsi, les agents non titulaires de l'Etat, qui remplissent les conditions fixées par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, pourront dans un premier temps se faire titulariser dans la fonction publique de l'Etat, puis dans un deuxième temps exercer leur droit d'option entre fonction publique territoriale et fonction publique de l'Etat. Ce droit d'option serait ouvert pour une durée de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi relative à la Corse.

Il convient de rappeler que la loi du 3 janvier 2001 a fixé un délai de cinq ans à compter de sa publication pour l'organisation des concours réservés et des examens professionnels destinés aux agents non titulaires de l'Etat ayant trois ans d'ancienneté et remplissant les conditions de titres et diplômes¹. En conséquence, ces concours pourront être organisés jusqu'au 4 janvier 2006².

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 33 bis **sans modification.**

¹ Pour les autres conditions, voir l'article premier de la loi du 3 janvier 2001.

² En tenant compte du fait que les candidats reçus sont soumis, le cas échéant, à une période de stage préalable à la titularisation qui peut être plus ou moins longue, il ne peut être exclu le délai prévu par l'Assemblée nationale au présent article soit trop court. Prenons un exemple : un agent non titulaire passe la dernière épreuve du concours réservé le 3 janvier 2006. Il est admis, puis titularisé le 3 mars 2007 (en admettant que la correction des épreuves, la proclamation des résultats et la mesure de titularisation interviennent dans un délai de trois mois, et qu'il n'ait qu'une année de stage à effectuer). Si la loi relative à la Corse entre en vigueur avant le 3 mars 2002, il ne pourra bénéficier du droit d'option qu'elle lui ouvre.

CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSFERTS DE BIENS ET DE RESSOURCES

Article 34

(art. L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales)

Compensation des charges

Le présent article traite des modalités de détermination des sommes versées par l'Etat à la collectivité territoriale de Corse en compensation des transferts de compétences auxquels procède le présent projet de loi.

Le **I** du présent article rappelle que la loi s'applique. Il dispose en effet que *« les charges financières résultant pour la collectivité territoriale de Corse des compétences transférées en application de la présente loi sont compensées **dans les conditions fixées par l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales** »*. Ce rappel n'est pas codifié au code général des collectivités territoriales et n'apporte rien au droit en vigueur. Votre commission spéciale vous propose un **amendement** supprimant le I de cet article.

La rédaction actuelle de l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales transpose aux transferts de compétences à la collectivité territoriale de Corse les règles générales en matière de compensation, prévues aux articles L. 1614-1 à L. 1614-5 du même code. Il dispose que *« les charges financières résultant pour la collectivité territoriale de Corse des compétences transférées en application du présent titre [le titre II du livre IV du code général des collectivités territoriales consacré à la collectivité territoriale de Corse] font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant équivalent »*. Ce montant est constaté par arrêté des ministres du budget et de l'intérieur, pris après avis de l'équivalent corse de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), présidée par le président de la chambre régionale des comptes.

L'article L. 4425-2 prévoit aussi que *« les ressources attribuées sont équivalentes aux dépenses effectuées **à la date du transfert** »*. A compter du transfert, ces sommes évoluent comme la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le **II** du présent article modifie l'article L. 4425-2 pour introduire une **dérogation** à la règle selon laquelle les ressources transférées correspondent au coût pour l'Etat de l'exercice de la compétence à la date du transfert.

Il est proposé, pour les **dépenses d'investissement**¹ résultant des transferts de compétences réalisés par le présent projet de loi, de calculer la

¹ Pour les dépenses de fonctionnement transférées, le droit commun s'applique.

compensation en prenant en compte, non pas les dépenses de l'Etat à la date du transfert (en réalité, l'année précédant la première année d'exercice de la compétence par la collectivité territoriale de Corse), mais la « *moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des cinq années précédant le transfert de compétence* »¹.

L'adéquation entre la compensation et le coût qui résultera pour la collectivité territoriale de Corse de l'exercice des compétences transférées dépendra donc des montants consacrés par l'Etat aux différents domaines entre 1997 et 2001. Lorsque l'Etat se sera désintéressé d'une politique, les ressources transférées seront mécaniquement insuffisantes pour que la collectivité territoriale de Corse puisse exercer la compétence dans des conditions normales sans avoir à puiser dans ses ressources propres.

Cette dérogation aux règles applicables en matière de compensation est **motivée par le caractère parfois erratique des dépenses d'investissement**. Une moyenne sur une période significative permettrait en effet d'avoir une image plus précise du coût réel pour l'Etat de l'exercice de la compétence.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que **cette méthode avait déjà été retenue à plusieurs reprises**, par exemple par l'article 7 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et les départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) ou, plus récemment, par la loi n°2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer, pour calculer la compensation versée aux régions du transfert de la compétence en matière de routes nationales.

Les compétences transférées pour lesquelles la compensation sera ainsi calculées sont « *notamment* » la construction, l'équipement et l'entretien des établissements d'enseignement supérieur (en application de l'article L. 4424-4 du code général des collectivités territoriales), la gestion des biens meubles et immeubles affectés aux IUFM (article L. 722-17 du code de l'éducation), le patrimoine et les monuments historiques (article L. 4424-7 du code général des collectivités territoriales), les ports (article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales), les aéroports (article L. 4424-23 du code général des collectivités territoriales) et le réseau ferré (article L. 4424-24 du code général des collectivités territoriales).

Votre rapporteur s'interroge sur le caractère non exhaustif de cette liste, mis en évidence par l'emploi du terme « *notamment* ». Votre commission spéciale vous propose deux **amendements** prévoyant que l'ensemble des dépenses d'investissement transférées par le présent projet de loi est compensé

¹ Pour la compensation du transfert de l'entretien du réseau ferré, ce ne sont pas les dépenses de l'Etat qui sont prises en compte mais les dépenses de la société nationale des chemins de fer français (SNCF).

selon les règles de l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales.

En outre, le texte proposé par le présent article pour modifier l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales ne fait pas référence à la compensation du **transfert de la compétence en matière forestière**. L'article 21 du présent projet de loi prévoit pour cette compétence un mode de calcul de la compensation dérogatoire au droit commun sans codifier ce calcul. On peut se demander si, dans la rédaction actuelle du présent article et de l'article 21, la commission consultative d'évaluation des charges aura à connaître de l'évaluation des charges résultant du transfert de la compétence en matière forestière.

Votre commission spéciale vous propose un **amendement** intégrant à l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales le mode de calcul de la compensation du transfert de compétence en matière forestière.

Sous le bénéfice de ces observations, et de l'adoption des amendements qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article.

Article 35

(art. L. 4422-45 du code général des collectivités territoriales)

Transferts de biens de l'Etat dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse

Cet article vise à insérer une section 7 intitulée « *Biens de l'Etat transférés dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse* » dans le chapitre 2 du titre II du livre IV du code général des collectivités territoriales relatif à l'organisation de la collectivité territoriale de Corse.

1. Le projet de loi initial

Il prévoit, dans un nouvel article L. 4422-25, les conditions dans lesquelles s'effectueront les **transferts** à la collectivité territoriale de Corse de **biens appartenant à l'Etat** et attachés à des compétences qu'elle exerce actuellement ou qui lui sont dévolues par le projet de loi.

Il s'agit des **monuments historiques** classés ou inscrits sur le territoire de Corse, ainsi que des objets mobiliers qu'ils renferment, des **sites archéologiques** et des objets mobiliers qui en sont issus¹ (la liste de ces biens immobiliers et sites sera fixée par décret en Conseil d'Etat), des biens des **ports** d'Ajaccio et de Bastia, des biens des **aérodromes** d'Ajaccio, de Bastia, de Calvi et de Figari (à l'exception des emprises et installations réservées à l'Etat pour les besoins de la défense nationale, de la sécurité de la circulation aérienne et de la sécurité civile), du **réseau ferré**, des **équipements**

¹ Article 9 du projet de loi.

hydrauliques¹, des **forêts** et terrains à boiser appartenant au domaine privé de l'Etat².

Ces transferts s'effectueront à titre gratuit et seront exemptés de tous frais, droits ou taxes. Votre rapporteur relève qu'il s'agit d'une **innovation par rapport aux lois de décentralisation**. La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat avait, en effet, retenu le **principe d'une mise à disposition** -également à titre gratuit-, et non d'un transfert de propriété, des biens de l'Etat attachés aux compétences transférées, dans l'attente d'une loi ultérieure prévoyant un transfert de patrimoine, qui n'a jamais été adoptée. Plus récemment, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'a prévu, elle aussi, que la mise à disposition des établissements publics de coopération intercommunale des biens nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont transférées par les communes³.

Selon les explications données par M. Bruno Le Roux, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le **Conseil d'Etat** aurait considéré, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi, que le transfert du patrimoine de l'Etat à une autre collectivité publique ne posait pas de difficulté juridique au regard **des principes de domanialité publique**. Il aurait également indiqué que les conditions de ce transfert relevaient du domaine des **lois de finances** au regard de l'article 34 de la Constitution et de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Ainsi, cet article envisage l'intervention d'une loi de finances pour assurer la mise en œuvre des transferts de patrimoine entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse.

Par ailleurs, il précise que ces transferts auront lieu selon les mêmes modalités pratiques que celles prévues en 1991 pour la mise à disposition de la collectivité territoriale de Corse des biens de l'Etat, en renvoyant à l'actuel article L. 4422-31 qui deviendrait l'article L. 4422-44 du code général des collectivités territoriales en application de l'article 3 du présent projet de loi. Les transferts devront être constatés par un procès verbal précisant la consistance, la situation juridique et l'état des biens remis. La collectivité territoriale de Corse sera **substituée à l'Etat dans les contrats** de toute nature que celui-ci avait conclus.

2. Les travaux de l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a institué un « **droit de priorité** » de la

¹ Article 15 du projet de loi.

² Article 21 du projet de loi.

³ Article L. 5211-16 du code général des collectivités territoriales.

collectivité territoriale de Corse en **cas de décision de l'Etat d'aliéner un bien immobilier** situé en Corse **présentant un intérêt culturel ou historique** et faisant l'objet d'une procédure de déclassement de son domaine public.

L'Etat devra lui notifier cette décision, ainsi que le prix de vente estimé par le directeur des services fiscaux. La collectivité territoriale disposera de deux mois pour se porter acquéreur ; dans ce cas, l'aliénation du bien en cause ne sera pas soumise aux droits de préemption, sinon la vente sera effectuée dans les conditions de droit commun.

3. La position de votre commission spéciale

Tout en souscrivant aux dispositions proposées, votre commission spéciale s'interroge sur la nécessité d'encadrer ce transfert de propriété dans la loi de finances et sur les conditions qui devraient ainsi être fixées.

Le projet de loi de finances pour 2002 ne prévoit d'ailleurs aucune disposition sur ce point. Aucune explication n'a pu être fournie à votre rapporteur. C'est la raison pour laquelle, dans un souci de clarification, votre commission spéciale vous propose un **amendement** tendant à supprimer cette disposition selon laquelle les conditions du transfert des biens seront déterminées par la loi de finances.

Elle observe, par ailleurs, que la collectivité territoriale de Corse semble nourrir de légitimes inquiétudes sur l'état d'entretien des biens dont la propriété lui sera transférée.

Sans parler des travaux de restauration et de gros entretien, les seules charges d'entretien courant de la cathédrale et de la chapelle d'Ajaccio, de l'abri d'Araguina à Bonifacio, du site de Cucuruzzu à Levie et de celui d'Aleria s'élèveraient à 400.000 francs par an, selon les indications fournies à votre rapporteur.

L'article 21 du projet de loi prévoit explicitement une compensation financière pour le transfert des forêts domaniales. En revanche, l'article 34 ne parle de compensation que pour les compétences transférées. Faut-il comprendre que l'entretien des biens constitue une dimension de l'exercice des compétences, ce qui expliquerait le silence du projet de loi ? S'agira-t-il alors des seules dépenses d'entretien courant ou prendra-t-on en compte les travaux de restauration des biens délabrés ? L'absence de précision signifie-t-elle au contraire que seul le transfert de la propriété des forêts domaniales fera l'objet d'une compensation financière, puisque l'article 21 la prévoit expressément ?

Tout amendement tendant à lever cette interrogation serait déclaré irrecevable en application de l'article 40 de la Constitution qui interdit au Parlement d'aggraver les charges de l'Etat. Il reviendra donc au Gouvernement d'éclairer les travaux du Sénat en séance publique et de

proposer, si nécessaire, les dispositions de nature à doter la collectivité territoriale de Corse des moyens financiers d'exercer ses nouvelles compétences.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 35 **ainsi modifié**.

Article 36

(art. L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales)

Dotation de continuité territoriale

Le présent article traite de l'utilisation par l'office des transports de la Corse des reliquats constatés au titre l'utilisation de la dotation de continuité territoriale.

I. LE DROIT ACTUEL

A. LA MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

L'article L. 4424-27 du code général des collectivités territoriales dispose que le principe de continuité territoriale est destiné « *à atténuer les contraintes de l'insularité* » par, selon les termes de l'article L. 4424-28, « *des dessertes dans des conditions d'accès, de qualité, de régularité et de prix* » qui ne seraient pas de nature à handicaper la Corse par rapport aux autres parties du territoire national.

Ce principe est apparu pour la première fois en 1975. Il était au départ conçu pour s'appliquer au seul transport maritime et a été étendu en 1978 au transport aérien.

L'article L. 4424-29 du code général des collectivités territoriales prévoit l'existence d'un établissement public à caractère industriel et commercial, sous la tutelle de la collectivité territoriale de Corse, dénommé office des transports de la Corse. Il est présidé par un conseiller exécutif nommé par le président du conseil exécutif.

L'office est chargé de répartir entre les compagnies de transport concessionnaires du service public (la collectivité territoriale de Corse étant l'autorité concédante) les crédits de la dotation de continuité territoriale (DCT), dont l'article L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales précise qu'elle fait l'objet d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD) de la collectivité territoriale de Corse.

Les compagnies entre lesquelles l'office répartit les crédits sont celles avec lesquelles il a conclu des conventions quinquennale définissant les tarifs, les conditions d'exécution, la qualité de service ainsi que leurs modalités de contrôle.

Les crédits de la DCT sont délégués chaque année au préfet, qui les mandate au profit de la collectivité territoriale de Corse, qui elle-même les reverse à l'office. Ces crédits, au sein de la DGD de la collectivité territoriale de Corse, sont « spécialisés » et ne peuvent être utilisés pour un autre objet que d'être répartis par l'office.

Les crédits de la dotation de continuité territoriale s'établissaient à 825 millions de francs en 1992 et à 1.018 millions de francs en 2001, soit une progression de 23 %.

En 2000¹, l'office a réparti les crédits de la DCT de la manière suivante :

Compagnies maritimes		Compagnies aériennes			
SNCM	CMN	Air France	Cie corse méditerranée	Air liberté	Diverses Cies de bord à bord
560,182	148,173	108,509	31,933	14,111	170
708,355		324,553			
1.032,908					

Si les entreprises de transport public aérien et maritime desservant l'île bénéficient des crédits de la dotation de continuité territoriale, elles sont par ailleurs soumises depuis 1993, en application des dispositions de l'article 1599 viciés du code général des impôts, à une taxe sur les embarquements et débarquements. Cette taxe, dont le produit s'établissait en 2000 à 120 millions de francs, est perçue au profit de la collectivité territoriale de Corse.

B. L'IMPACT ECONOMIQUE DE LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Votre rapporteur a demandé au Gouvernement de mesurer l'impact économique de la dotation de continuité territoriale. Il a reçu la réponse suivante :

« Le rapport parlementaire de MM. Glavany et Paul précise à cet égard que la dotation de continuité territoriale a atteint ses objectifs en assurant des liaisons fréquentes et en offrant des tarifs avantageux¹.

¹ L'année 2000 constitue un exemple atypique puisque l'office des transport a réparti entre les compagnies concessionnaires un montant supérieur à celui de la DCT pour l'exercice. Cela s'expliquerait par un accroissement inattendu des charges d'exploitation des entreprises de transport, dû à l'augmentation du prix du carburant.

« La mise en œuvre du principe de continuité territoriale a en effet, sur le plan social, facilité le déplacement des personnes, et sur le plan économique, permis de réduire l'écart des prix avec ceux du continent en facilitant une meilleure homogénéisation des circuits commerciaux. Il a par ailleurs contribué au développement économique général de l'île au travers de la création de nombreux emplois directs (par exemple, pour la seule CCM de 463 personnes en 1998) ou indirects dans les entreprises de services locales (alimentation, entretien, etc.). »

« Le rapport souligne toutefois le caractère non optimal de la gestion de la continuité territoriale.

« Des surcoûts sont mis en exergue, en particulier pour le transport maritime.

« La desserte aérienne suscite également quelques interrogations sur la pertinence du choix de certains concessionnaires et sur l'existence de sureffectifs au sein de certaines compagnies. »

C. L'EXISTENCE DE RELIQUATS DE CRÉDITS

La répartition des crédits de la dotation de continuité territoriale par l'office des transports fait apparaître un reliquat dont le montant s'élevait en 1998 à 140 millions de francs et 2000 à **210 millions de francs**.

L'existence de ce reliquat peut paraître surprenante puisque l'office est censé répartir l'ensemble des crédits qu'il reçoit de la collectivité territoriale de Corse. L'explication provient, comme l'a indiqué le Gouvernement à votre rapporteur, *« de la non concordance entre le taux de croissance de la dotation de continuité territoriale, d'une part, et les modalités de calcul du versement conventionnel de l'office des transports aux entreprises concessionnaires, d'autre part »*.

A l'heure actuelle, l'office des transports ne peut pas utiliser ces sommes car l'article L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales ne prévoit pour les crédits de la DCT pas d'autre utilisation que la répartition entre les compagnies concessionnaires. La répartition ne peut être modifiée que, d'une part, dans le but de maintenir sa compatibilité avec les engagements contractés dans le cadre des conventions conclues avec les concessionnaires et, d'autre part, afin de ne pas affecter l'équilibre financier de ces compagnies.

¹ Votre rapporteur note que, le 23 octobre 2001, le tarif d'un aller-retour Paris-Bastia ou Paris-Ajaccio sur Air France s'élevait à 2.060 francs. Sur la même compagnie, le trajet Paris-Aurillac était facturé 3.540 francs et Paris-Limoges 2.800 francs.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que, dans les années à venir, la renégociation des concessions pourrait se traduire par un accroissement du montant des reliquats.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de modifier l'article L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales, relatif à la dotation de continuité territoriale, de manière à prévoir une affectation pour les reliquats.

Il est proposé qu'ils soient « *affectés à la réalisation d'équipements portuaires et aéroportuaires affectés au transport et à l'accueil de voyageurs et de marchandises* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPECIALE

A. LES AMBIGUITÉS DE LA POSITION DU GOUVERNEMENT S'AGISSANT DE L'AVENIR DES OFFICES

Le présent article ne remet pas en cause la « spécialisation » de la dotation de continuité territoriale au sein de la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse, pas plus que son affectation intégrale à l'office des transports.

Sur ce point, le Gouvernement considère qu'il convient de s'inscrire dans le droit actuel, dans lequel l'office des transports existe, et de ne pas anticiper l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 40 du présent projet de loi, selon lequel « *la collectivité territoriale de Corse est substituée aux offices et à l'agence de tourisme à compter du 1^{er} janvier 2004, sauf délibération contraire de l'Assemblée de Corse* ».

Cette position est en contradiction avec les dispositions de l'article 39 du présent projet de loi, dont l'objet est de « fondre » dans la masse de la DGD de la collectivité territoriale de Corse les crédits destinés au financement de l'office agricole et de l'office hydraulique.

Elle a pour conséquence d'interdire à la collectivité territoriale de Corse d'utiliser librement les reliquats de la dotation de continuité territoriale, et de laisser l'Etat déterminer à quelles fins ces crédits devront être employés.

Dans la rédaction actuelle du présent projet de loi, si la collectivité territoriale de Corse ne se prononçait pas avant le 1^{er} janvier 2004 en faveur du maintien de l'office des transports, une modification de l'article L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales serait alors nécessaire pour « déspecialiser » les crédits de la dotation de continuité territoriale au sein de la DGD de la collectivité territoriale de Corse.

B. TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DES OFFICES À L'ARTICLE 40 EN AFFECTANT LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE A LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

A l'article 40 du présent projet de loi, votre commission spéciale vous propose un amendement portant dissolution des offices et ouvrant la possibilité à la collectivité territoriale de Corse de créer, si elle le souhaite, des établissements publics industriels et commerciaux.

Dans ces conditions, il n'est plus envisageable de continuer à affecter les crédits de la dotation de continuité territoriale à un office qui sera dissout.

Votre commission spéciale vous propose un **amendement** tendant à transférer à la collectivité territoriale de Corse l'exercice de toutes les prérogatives de l'office des transports, et à permettre à celle-ci d'utiliser les reliquats de la dotation de continuité territoriale pour financer la réalisation ou la modernisation d'équipements portuaires ou aéroportuaires. La rédaction du présent article issue de la première lecture à l'Assemblée nationale ne prévoit que la possibilité de financer la réalisation de tels équipements.

Sous le bénéfice de ces observations, et de l'adoption de l'amendement qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article.

Article 37

(art. L. 4425-5 à L. 4425-8 du code général des collectivités territoriales)

Financement du plan d'aménagement et de développement durable

Le **I** du présent article procède à la renumérotation d'articles existants du code général des collectivités territoriales de manière à tenir compte de l'insertion dans ce code, par le **II** du présent article, d'un nouvel article L. 4425-5.

Le texte proposé par le **II** du présent article pour l'article L. 4425-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que, pour l'établissement ou la révision du plan d'aménagement et de développement durable (PADU), instauré par le texte proposé par l'article 12 du présent projet de loi pour l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale de Corse peut bénéficier « *du concours particulier de la dotation générale de décentralisation créé à l'article L. 1614-9* » du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 1614-9 du code général des collectivités territoriales dispose que « *les crédits précédemment inscrits au budget de l'Etat au titre de l'établissement et de la mise en oeuvre des documents d'urbanisme et des servitudes et qui correspondent aux compétences transférées font l'objet d'un*

*concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation. Ils sont **répartis par le représentant de l'Etat entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale** de chaque département qui réalisent les documents d'urbanisme visés aux articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ».*

Le montant de ce concours particulier s'élève à 100,2 millions de francs en 2001, et son montant prévisionnel pour 2002 s'établit à 104,3 millions de francs.

Ce concours a été utilisé pour financer le schéma d'aménagement de la Corse en application du décret n° 84-260 du 9 avril 1984, pris en application de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la Corse.

L'article 59 de la loi du 13 mai 1991 portant statut particulier de la Corse prévoyait également le recours à ce concours particulier pour financer l'élaboration du schéma d'aménagement régional de la Corse. Un arrêté du 18 octobre 1994 a fixé à 1,2 million de francs le montant revenant à la collectivité territoriale de Corse pour financer les dépenses afférentes à ce schéma. Un premier versement de 600.000 francs a été réalisé mais, le schéma n'ayant jamais été finalisé, un reliquat de même montant est toujours disponible.

Cependant, le présent article ne prévoit pas de majoration du montant du concours particulier. Par conséquent, si le coût de l'élaboration du PADU s'avérait supérieur au reliquat de 600.000 francs actuellement disponible, un abondement de la dotation générale de décentralisation serait nécessaire.

Votre rapporteur s'interroge sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à ne pas inscrire l'élaboration et la révision du PADU dans le cadre juridique issu de la rédaction de l'article L.121-7 du code de l'urbanisme retenue par la loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Cet article dispose en effet que :

- « les dépenses entraînées par les études et l'établissement des documents d'urbanisme sont prises en charge par les communes ou groupements de communes compétents pour leur élaboration. Ces dépenses font l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 1614-1 et L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales. » ;

- « les services extérieurs de l'Etat peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme. Pendant la durée de cette mise à

disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public ainsi que, le cas échéant, avec les services de la commune ou de l'établissement public et les professionnels qualifiés travaillant pour leur compte. Le maire ou le président de l'établissement public leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie ».

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le premier alinéa de l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme comporte une erreur de référence. En réalité, c'est le concours particulier prévu à l'article L. 1614-9 du code général des collectivités territoriales qui assure la compensation aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale. Le dispositif proposé par le présent article est donc cohérent sur ce point avec l'esprit de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains. Votre commission spéciale vous soumet un **amendement** corrigeant cet oubli de référence.

En revanche, le présent article ne prévoit pas la possibilité d'une mise à disposition des services de l'Etat. Votre commission spéciale vous soumet un **amendement** tendant à étendre à la collectivité territoriale de Corse la possibilité de bénéficier à titre gratuit de l'assistance des services de l'Etat.

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous propose, votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 38

(art. 34 de la loi de finances pour 1993, art. L. 4425-1
du code général des collectivités territoriales)

Ressources fiscales de la collectivité territoriale de Corse

Le présent article traite des modalités de financement de la compensation des transferts de compétences auxquels procède le présent projet de loi.

I. LE DROIT ACTUEL

Les principes, s'agissant de la compensation des transferts de compétences, sont fixés par les articles L. 1614-1 à L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales. Ils reposent sur l'idée que le mode financement prioritaire des transferts de compétences est le transfert concomitant d'impôts d'Etat et que, dans le cas où le produit des impôts transférés ne couvrirait pas le coût des charges transférées, l'ajustement est opéré par le versement d'une dotation budgétaire.

L'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales, qui traite plus spécifiquement des compensations versées à la collectivité territoriale de Corse, reprend le principe de la double source de financement

des compétences transférées et dispose que « *les charges transférées sont financées par le transfert d'impôt d'Etat et l'attribution de ressources budgétaires* ».

En contrepartie des compétences qui lui ont été transférées depuis 1982, la collectivité territoriale de Corse bénéficie aujourd'hui du produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation (**cartes grises**) et du produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (**vignette**), en application de l'article 23 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut de la région de Corse, du produit des **droits de consommation sur les alcools** perçus en Corse, en application de l'article 34 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) et de 10 % du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (**TIPP**) mis à la consommation en Corse, en application de l'article 5 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

II. LE DISPOSITIF PROPOSE

Le **I** du présent article propose de supprimer l'affectation à la collectivité territoriale de Corse du produit des droits de consommation sur les alcools perçus en Corse. Cette suppression s'explique par la volonté de confirmer le choix effectué ces dernières années de consacrer ces droits au financement de la sécurité sociale. Le produit perçu en Corse au titre des droits sur les actuels s'élève à environ 35,5 milliards de francs.

Le **II** propose d'afficher plus clairement que ne le fait la rédaction actuelle de l'article L. 4425-1 du code général des collectivités territoriales, qui établit la liste des ressources fiscales dont bénéficie la collectivité territoriale de Corse, l'affectation à la collectivité territoriale de Corse d'une fraction du produit de la TIPP perçu en Corse.

Le **III** modifie l'article 5 de la loi du 27 décembre 1994 de manière à porter de 10 % à 16 % la fraction du produit de la TIPP perçu en Corse qui alimente le budget de la collectivité territoriale de Corse.

Le produit attendu de la TIPP pour l'année 2001 s'établit à 826,8 millions de francs. Dans le droit actuel, 82,68 millions de francs seront reversés à la collectivité territoriale de Corse. Dans l'hypothèse où le présent article entrerait en vigueur, ce montant serait porté à 132,3 millions de francs.

Cette majoration a un double objet. En premier lieu, il s'agit de tenir compte de la suppression de l'affectation des droits sur les alcools, et de procurer à la collectivité territoriale de Corse une ressource équivalente. En second lieu, il s'agit de prendre en charge le coût des compétences transférées par le présent projet de loi.