

Si ce montant devait se révéler insuffisant, le complément serait apporté par une majoration de la dotation générale de décentralisation dont bénéficie la collectivité territoriale de Corse.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPECIALE

Votre rapporteur observe que les estimations du coût des compétences transférées à la collectivité territoriale de Corse disponibles aujourd'hui laissent penser que la répartition du financement des transferts de compétences entre ressources fiscales et DGD qui résulterait des dispositions du présent article **accorderait à la fiscalité une place inférieure à ce qu'elle pourrait être.**

Le montant exact du coût des transferts sera arrêté par le ministre du budget et le ministre de l'intérieur après avis de la commission consultative d'évaluation des charges. Cependant, un premier ordre de grandeur, établi sur la base des transferts en matière d'enseignement supérieur, de recherche, de culture, d'équipement, de sports, d'agriculture et d'environnement, a pu être communiqué à votre rapporteur par le Gouvernement.

Il en ressort que le coût des compétences transférées s'établit à 58 millions de francs.

Evaluation du coût des compétences transférées par le présent projet de loi
(en milliers de francs)

	Fonctionnement valeur 2000	Investissement valeur 2000	Total valeur 2000	Total valeur 2002
Enseignement supérieur	14 600 000	14 150 000	28 750 000	30 944 254
Ens. Sup (recherche)		2 100 000	2 100 000	2 260 276
Culture	7 434 000	5 593 248	13 027 248	14 021 518
Euipement	260 000	1 895 716	2 155 716	2 320 244
Sports	1 296 800	0	1 296 800	1 395 774
Agriculture	4 600 000	0	4 600 000	4 951 081
Environnement	1 000 000	983 400	1 983 400	2 134 777
Total droit à compensati on	29 190 800	24 722 364	53 913 164	58 027 924

Source : ministère de l'intérieur

Dans le projet de loi de finances pour 2002, 23,6 millions de francs sont inscrits au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD), dont 9,6 millions de francs au budget du ministère de l'intérieur et 14 millions de francs au budget du ministère de la culture. Par conséquent, la fiscalité devrait être transférée à hauteur de la différence entre 58 millions de francs et 23,6 millions de francs, soit 34,4 millions de francs.

L'augmentation de 6 points de la part du produit de la TIPP perçu en Corse versée à la collectivité territoriale de Corse, qui représente environ 49 millions de francs, dont 35,5 millions de francs sont «préemptés» par la compensation de la suppression du versement à la collectivité territoriale de Corse des droits sur les alcools. Restent, pour financer les transferts de compétences, 13,5 millions de francs, soit plus de moitié moins que la somme nécessaire (34,4 millions de francs).

L'adoption en l'état des dispositions du présent article devrait conduire le Gouvernement, si les transferts de compétences étaient véritablement réalisés en 2002, à majorer la DGD en loi de finances rectificative de 20,6 millions de francs.

Il en résulterait que, pour 58 millions de francs de compensation de transferts de compétence, 44,5 millions de francs seraient pris en charge par la DGD et 13,5 millions de francs par la fiscalité. Une telle situation ne serait pas compatible avec la logique des lois de décentralisation, selon laquelle la compensation doit principalement être opérée par transfert de ressources fiscales.

Votre commission spéciale considère, en conséquence, qu'il serait **opportun de majorer la fraction du produit de la TIPP perçu en Corse de manière à financer intégralement le solde entre le coût total des compétences transférées et les crédits inscrits au titre de la DGD dans le projet de loi de finances pour 2002**, soit 34,4 millions de francs.

Sachant que le projet de loi prévoit déjà la prise en charge par la fiscalité de 13,5 millions de francs, il convient de dégager 20,9 millions de francs.

Un point de TIPP perçue en Corse représentant 8,268 millions de francs, une majoration de deux points de la fraction reversée à la collectivité territoriale de Corse permettrait d'approcher des sommes nécessaires, l'ajustement étant opéré par une légère majoration du montant de la DGD.

Votre commission spéciale vous propose un **amendement** portant de 16 % à **18 %** la fraction du produit de la TIPP perçu en Corse versée à la collectivité territoriale de Corse.

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 **ainsi modifié**.

Article 39
(art. L. 112-14 du code rural)
Crédits alloués aux offices

Le présent article reflète l'ambiguïté des dispositions du présent projet de loi s'agissant de l'avenir des offices. L'article 40 prévoit leur suppression à compter du 1^{er} janvier 2004, sauf si la collectivité territoriale de Corse délibère en sens inverse avant cette date.

L'article L. 112-14 du code rural dispose que « *l'office du développement agricole et rural de la Corse et l'office d'équipement hydraulique de la Corse répartissent, dans le cadre des orientations arrêtées par la collectivité territoriale de Corse, les crédits qui leur sont délégués par cette dernière.*

« *Les crédits de subvention versés par l'Etat à ces offices sont **individualisés** dans la dotation générale de décentralisation prévue au III de l'article 78 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, à la date de réalisation des transferts de compétences mentionnés au II du même article* ».

Le mécanisme actuel pour le financement de ces offices est donc le suivant : ils sont subventionnés par l'Etat mais cette subvention, dont le montant s'élève aujourd'hui à 37 millions de francs, est intégrée à la dotation générale de décentralisation (DGD) de la collectivité territoriale de Corse, qui la leur reverse. Le fait que ces crédits soient « *individualisés* » au sein de la DGD de la collectivité territoriale de Corse signifie que celle-ci ne peut les utiliser pour un autre objet que le reversement intégral aux offices.

Le présent article :

- laisse subsister dans le code rural la référence à des offices qui répartissent des crédits transitant par la DGD de la collectivité territoriale de Corse ;

- il prend acte de l'éventualité d'une suppression des offices en prévoyant que les crédits ne sont plus « *individualisés* » au sein de la DGD, mais « *inclus* » dans celle-ci, c'est-à-dire fondus dans la masse des crédits de cette dotation.

Ainsi, en cas de suppression des offices en 2004, l'article L. 112-14 du code rural deviendrait obsolète, mais la collectivité territoriale de Corse ne serait plus obligée de reverser les crédits à des offices qui n'existeraient plus.

Dans l'intervalle entre l'éventuelle entrée en vigueur des dispositions du présent article et l'éventuelle suppression des offices, la collectivité territoriale de Corse ne sera plus obligée de reverser aux offices l'intégralité des sommes correspondant aujourd'hui aux crédits « *individualisés* » dans sa DGD.

A l'article 20, votre commission spéciale vous proposera un amendement supprimant l'office agricole et l'office hydraulique. Par coordination, elle vous propose au présent article un **amendement** recherchant le même objectif que le présent article (« fondre » les crédits aujourd'hui consacrés aux offices dans la masse de la DGD de la collectivité territoriale de Corse), mais tirant les conséquences rédactionnelles de la suppression de l'article L. 112-14 du code rural par un amendement à l'article 20.

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 **ainsi modifié**.

Article 39 bis (nouveau)

Rapport du Gouvernement au Parlement sur le bilan des transferts de personnels et de ressources

Cet article tend à prévoir deux rapports du Gouvernement au Parlement, l'un sur l'organisation des services déconcentrés de l'Etat en Corse, l'autre sur le bilan des transferts de personnels et de ressources réalisés au profit de la collectivité territoriale de Corse.

Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Dans sa rédaction initiale, cet amendement prévoyait **un rapport unique**. Il prévoyait que, **pendant cinq ans** à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi¹, le Gouvernement remettrait chaque année au Parlement un rapport établissant le bilan des transferts de personnels et de ressources réalisés au profit de la collectivité territoriale de Corse et rendant compte de la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat.

Pour M. Bruno Le Roux, rapporteur de l'Assemblée nationale, il s'agit d'assurer que la collectivité territoriale de Corse bénéficie effectivement des transferts de personnels et de ressources correspondant aux transferts de compétences prévus par le projet de loi. Le législateur contrôlerait, année après année, l'adéquation des compétences et des moyens. Après ces cinq années, les transferts de personnels devraient être achevés, rendant inutile la présentation d'un rapport par le Gouvernement.

L'auteur de l'amendement a souhaité que, simultanément aux transferts de compétences, **l'Etat réorganise ses services**, « *car il n'y a pas de raison que ceux-ci continuent à fonctionner de la même manière alors qu'ils auront perdu de leurs compétences et de leurs personnels* ». Selon lui, le but de ce rapport n'est pas de faire état de la situation des services de l'Etat en termes d'effectifs, mais bien d'indiquer les mesures de réorganisation des

¹ Voir article 51 du présent projet de loi.

services de l'Etat consécutives à la décentralisation afin de garantir que le transfert des compétences ira de pair avec une modernisation à même de leur permettre de faire face aux missions qui leur resteront.

Le Gouvernement a approuvé la démarche consistant à présenter devant le Parlement un rapport dressant le bilan, en termes de ressources financières et de partage fonctionnel des services, de la compensation allouée à la collectivité territoriale de Corse en contrepartie des transferts de compétences prévus par la présente loi. Il a toutefois scindé ce rapport en **deux rapports distincts**.

Votre rapporteur a interrogé le Gouvernement sur la raison pour laquelle les rapports prévus ne seraient remis que pendant une **période limitée à cinq ans**. Le ministère de l'intérieur a fait savoir que cette durée serait pertinente à deux titres.

D'une part, elle serait **cohérente avec la mise en œuvre du droit d'option des personnels fixé à deux ans** par le projet de loi. Elle permettra de dresser le bilan de l'intégralité des mouvements intervenus au cours de cette période.

D'autre part, cette durée permettrait de suivre pour chacune des compétences nouvelles transférées la mise en œuvre des transferts financiers alloués à titre de compensation, sous forme de taxe intérieure sur les produits pétroliers et de dotation générale de décentralisation.

Les ressources y afférentes seront attribuées dès l'entrée en vigueur de la loi et définitivement déterminées par arrêté ministériel après avis de la commission prévue à l'article L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales (présidée par le président de la chambre régionale des comptes et comprenant en nombre égal des représentants de l'Etat et de la collectivité territoriale de Corse). Par la suite, les crédits attribués évolueront comme la dotation globale de fonctionnement.

La rédaction retenue par l'Assemblée nationale ne le mentionnant pas expressément, votre rapporteur a souhaité savoir si le second rapport envisagé, relatif à l'organisation des services déconcentrés de l'Etat en Corse, avait lui aussi une périodicité annuelle.

Le ministère de l'intérieur a répondu que, par ce rapport, « *c'est bien le suivi d'un processus qui a été souhaité* », et qu'il convient de faire « *une lecture extensive de l'article 39 bis et de considérer que la périodicité annuelle s'applique indifféremment aux deux rapports mentionnés* ».

Il a ajouté que : « *le rythme des transferts devant influencer directement sur l'organisation des services de l'Etat, le lien entre les deux rapports est logique et direct, au point qu'il serait tout à fait opportun d'en faire une présentation commune à la représentation nationale* ».

En conséquence, votre commission spéciale vous soumet **un amendement** tendant à réunifier les deux rapports.

Elle vous propose d'adopter l'article 39 bis **ainsi modifié**.

CHAPITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AUX OFFICES

Article 40

(art. L. 4424-40 et L. 4424-41 nouveau
du code général des collectivités territoriales)

Exercice par la collectivité territoriale de Corse des missions confiées aux offices

Cet article tend à permettre à la collectivité territoriale de Corse de décider de la suppression des offices et de l'agence du tourisme, qui ont le statut d'établissements publics et lui sont rattachés, afin d'exercer elle-même leurs missions ou d'en individualiser la gestion dans les conditions de droit commun applicables aux autres collectivités territoriales.

Il convient de rappeler que les **offices de développement agricole et rural** de la Corse (ODARC), **d'équipement hydraulique** de la Corse (OEHC)¹ et **des transports** de la Corse (OTC)² ont été créés par la loi du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse (compétences), sous la forme d'établissements publics industriels et commerciaux nationaux, avant que la loi du 13 mai 1991 ne les rattache à la collectivité territoriale de Corse en redéfinissant leurs missions. La loi du 13 mai 1991 a par ailleurs créé l'office de l'environnement (OEC)³.

L'**agence du tourisme** de Corse a été créée par l'article 67 de la loi du 13 mai 1991, sans être expressément qualifiée d'office. Une délibération de l'Assemblée de Corse en 1992 lui confère la qualité d'établissement public industriel et commercial.

En l'absence de disposition législative l'y autorisant, l'Assemblée de Corse en 1992 a créé l'**agence de développement économique** de la Corse (ADEC) sous la forme d'un établissement public industriel et commercial.

¹ Articles L. 112-11 à L. 112-15 du code rural.

² Article L. 4424-29 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 4424-18.

I. LES DYSFONCTIONNEMENTS DES OFFICES

Le démembrement de la collectivité territoriale de Corse a été relevé par le « rapport Glavany »¹ et les observations de la chambre régionale des comptes. Bien que la loi en dispose autrement, la collectivité territoriale de Corse délègue des crédits importants aux offices et s'en remet à eux pour l'exercice de ses compétences.

Certains offices ne jouissent d'**aucune autonomie financière**, alors même qu'ils ont été créés sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Ils semblent trouver leur vocation première dans la **distribution de crédits**, sans que les critères d'attribution ne soient très rigoureux.

Le rapport Glavany proposait notamment *« la suppression de deux organismes dont l'utilité est particulièrement sujette à caution, à savoir l'ODARC et l'OTC, dont les attributions pourraient être opportunément exercées par les services de la collectivité territoriale de Corse à condition, bien entendu, que les élus prennent leurs responsabilités et s'en saisissent de façon à la fois déterminée et courageuse. »*

S'agissant de la **composition du conseil d'administration** :

- la loi prévoit que celui de l'office des transports est composé de représentants des organisations professionnelles, représentants des départements de la Haute-Corse et de la Corse-du sud et, à titre majoritaire, représentants élus de l'Assemblée de Corse ; les statuts de l'ADEC prévoient une majorité de membres élus ;

- en revanche, les conseils d'administration de l'ODARC et de l'OEHC sont composés des représentants des organisations professionnelles agricoles, sans que la loi ne précise de règles sur la présence des élus ; dans les faits, sur 25 membres du conseil d'administration de l'ODARC, le rapport Glavany démontrait que seuls huit d'entre eux étaient désignés par l'Assemblée de Corse.

Le **contrôle de légalité** sur un établissement public n'est pas comparable à celui portant sur les actes des collectivités territoriales. Sauf pour l'OTC, la loi prévoit que le représentant de l'Etat assiste de plein droit aux réunions du conseil d'administration et est destinataire de ses délibérations ; les statuts de l'ADEC font de même. Mais ce contrôle est resté largement théorique.

¹ Rapport n° 1077 (AN, XI^{ème} législature) de M. Jean Glavany, au nom de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse : « Corse : l'indispensable sursaut ».

II. INITIATIVE DE LA DISSOLUTION DES OFFICES

1. Le projet de loi initial

Dans sa rédaction initiale, cet article offre la possibilité à la collectivité territoriale de Corse, **par délibération de l'Assemblée de Corse**, d'exercer les missions confiées par la loi aux offices et à l'agence du tourisme, sous forme de **régie**, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales pour la gestion directe des services publics¹.

La décision de l'assemblée de Corse prendra effet **le 1^{er} janvier de l'année suivante**.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale : l'obligation pour l'Assemblée de Corse de se prononcer si elle veut maintenir les offices

Sur proposition de sa commission des Lois et de M. Jean-Yves Caullet, l'Assemblée nationale a procédé à la réécriture de cet article, afin de **renverser la logique** proposée par le projet de loi initial. Le Gouvernement a donné un avis de sagesse.

Désormais, **les offices seront dissous à compter du 1^{er} janvier 2004, sauf délibération contraire de l'Assemblée de Corse**.

En d'autres termes, il ne pourra y avoir de continuation tacite des offices. Si l'assemblée de Corse ne se prononce pas, l'office concerné serait dissous à la date butoir, le 1^{er} janvier 2004.

De plus, **à tout moment**, la collectivité territoriale de Corse, par délibération de l'Assemblée de Corse, aura la **possibilité de reprendre l'exercice des missions des offices** et de l'agence du tourisme. Cette délibération prendra effet le 1^{er} janvier de l'année suivant la délibération.

III. MODALITES DE LA SUBSTITUTION DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE AUX OFFICES

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, lorsque la collectivité territoriale de Corse décide d'exercer les missions confiées aux offices, la **continuité juridique de ces missions** est assurée et **les droits des personnels** préservés.

¹ L'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales dispose que les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial, constituent une régie.

L'article L. 1412-2 du même code ajoute qu'ils peuvent individualiser la gestion d'un service public administratif relevant de leur compétence par la création d'une régie. Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité locale elle-même.

Il ajoute que la substitution de la collectivité territoriale de Corse aux offices et agences dans leurs droits et obligations s'inspire du **mécanisme retenu dans la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999** relative au renforcement et à la simplification de la **coopération intercommunale**.

Si l'Assemblée de Corse délibère afin de dissoudre un office, la collectivité territoriale de Corse est **substituée dans l'ensemble des droits et obligations** de l'office ou de l'agence, cette substitution ne pouvant entraîner le paiement d'aucun frais, droits ou taxes.

Les **contrats** sont exécutés par la collectivité territoriale de Corse dans les conditions antérieures, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par l'office ou l'agence n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

Les **personnels** de l'office ou de l'agence du tourisme en fonctions à la date de substitution **conserveront, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat antérieur**, ainsi que de leur régime de retraite et, le cas échéant, de retraite complémentaire.

L'office ou l'agence est **dissous au terme de l'apurement définitif** de ses comptes.

L'Assemblée nationale a adopté ces mesures en améliorant leur rédaction.

IV. EXERCICE DU POUVOIR DE TUTELLE SUR LES OFFICES

1. Le droit existant

Les dispositions de la loi du 13 mai 1991 créant les offices et l'agence du tourisme présentent de regrettables différences de rédaction.

Ainsi, l'affirmation du pouvoir de tutelle de la collectivité territoriale de Corse sur les offices ne s'applique qu'à l'ODARC, l'OEHC et l'OTC, à l'exclusion de l'OEC. De plus, **la loi ne définit pas le contenu de ce pouvoir de tutelle**.

Le président du conseil exécutif ne s'est pas vu reconnaître le pouvoir de tutelle par la cour administrative d'appel de Marseille¹. Il ne peut s'opposer aux décisions du conseil d'administration. Il en résulte une certaine autonomie budgétaire et même politique des offices.

¹ Par un jugement du 27 février 1997, le tribunal administratif de Bastia a déclaré illégal l'article 27 des statuts de l'ODARC qui institue un pouvoir de contrôle des délibérations du conseil d'administration de l'office par le président du conseil exécutif.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale : la réformation des actes des offices par le président du conseil exécutif

Aucune disposition du projet de loi initial ne prévoyait de renforcer le pouvoir de tutelle exercé par le conseil exécutif sur les offices.

En revanche, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Lois, a confié à la collectivité territoriale de Corse le soin de définir, par délibération, les **conditions** dans lesquelles la collectivité territoriale de Corse exercerait son pouvoir **de tutelle** sur les offices.

Elle a de plus permis à la collectivité territoriale de Corse d'exercer une tutelle effective sur les offices et sur l'agence du tourisme, en lui conférant le **pouvoir de rapporter ou de modifier les actes de ces établissements lorsqu'ils sont contraires aux orientations qu'elle a fixées ou à ses décisions budgétaires.**

Le Gouvernement a donné un avis de sagesse, après avoir présenté un amendement très proche de celui de la commission des Lois.

V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPECIALE

Votre commission spéciale vous propose une solution par laquelle la collectivité territoriale de Corse ne pourra « recréer » que les offices qui fonctionnent actuellement dans des conditions rigoureuses, notamment au regard de leur activité industrielle et commerciale et de leur autonomie financière.

1. Créer dans la loi une catégorie d'établissements publics : les offices de la collectivité territoriale de Corse

Votre commission spéciale estime que la collectivité territoriale de Corse doit avoir le libre choix d'exercer directement les compétences qui lui sont dévolues par la loi, ou de les faire exercer par un établissement public.

En vertu de l'article 34 de la Constitution, *«la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics»*. C'est pourquoi votre commission spéciale vous propose de conférer par la loi la faculté, pour la collectivité territoriale de Corse, de **créer des établissements publics aptes à refonder les actuels offices, ou certains d'entre eux, sur des fondements sains et renouvelés.**

Ainsi, la collectivité territoriale de Corse pourra créer des établissements publics à caractère industriel et commercial chargés, dans le respect des orientations qu'elle définit, de la mise en œuvre de certaines des attributions qui lui sont dévolues en vertu du code général des collectivités territoriales. Seront toutefois exclues les attributions qui, par leur nature ou par

la loi, ne peuvent être assurées que par la collectivité territoriale de Corse elle-même.

2. Définir dans la loi le régime de ces offices, notamment la maîtrise du conseil d'administration par les élus et l'exercice du pouvoir de tutelle

Votre commission spéciale vous propose de reprendre les termes du droit actuel, enrichis par le texte de l'Assemblée nationale.

Il s'agit d'affirmer tout d'abord que ces établissements seront soumis à la **tutelle** de la collectivité territoriale de Corse, qui en **fixera les règles d'organisation**. L'établissement sera présidé par un conseiller exécutif désigné par le président de ce conseil. Sa gestion sera assurée par un directeur nommé sur proposition du président de l'établissement par arrêté du président du conseil exécutif pris après consultation de celui-ci.

Le conseil d'administration sera composé à titre **majoritaire** de **représentants élus** de l'Assemblée de Corse. Le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse assistera de plein droit aux réunions du conseil d'administration et sera destinataire de ses délibérations.

Le président du conseil exécutif pourra **modifier ou rapporter les actes** de ces établissements lorsqu'ils seront contraires aux orientations que la collectivité territoriale de Corse a fixées ou aux décisions budgétaires de celle-ci.

Le texte que vous soumet votre commission spéciale préserve les **droits des personnels des offices**. En aucun cas, la dissolution des offices ne conduira à la remise en cause du statut des agents, qu'ils conserveront, à titre individuel. A cet égard, les manifestations ou mouvements de grève¹ des agents des offices devraient trouver une réponse appropriée dans le présent projet de loi.

Afin de prévoir que les agents des offices ne subissent aucune transformation de leur contrat de travail, du fait de la reprise par la collectivité territoriale de Corse de l'exercice des missions des offices, puis de la création éventuelle d'un établissement public industriel et commercial, votre commission spéciale vous propose de préciser que les agents recrutés par les établissements ainsi créés conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat antérieur ainsi que de leur régime de retraite et, le cas échéant, de retraite complémentaire.

¹ Voir l'article du 15 mai 2001 du quotidien *Corse Matin*, intitulé : « Agences et offices : les propos rassurants de la collectivité territoriale de Corse ».

3. En conséquence, dissoudre dans la loi les offices existants et prévoir les dispositions transitoires appropriées

Votre commission spéciale tient à rappeler que **la décision de maintenir ou de supprimer les offices ne peut appartenir à la collectivité territoriale de Corse. Elle appartient au législateur, dans la mesure où les offices ont été créés par la loi.**

Elle vous propose donc de reprendre les termes mêmes de l'avant-projet de loi, prévoyant la substitution de la collectivité territoriale de Corse à l'ODARC, à l'OEHC, à l'OTC, à l'OEC et à l'agence du tourisme.

Les conséquences juridiques de cette substitution sont reprises du texte de l'Assemblée nationale et de l'avant-projet de loi.

Votre commission spéciale vous soumet ainsi **un amendement** de réécriture complète. Elle vous propose d'adopter l'article 40 **ainsi modifié**.

Article 40 bis (nouveau)

(art. L. 4422-26 du code général des collectivités territoriales)

Tutelle du président du conseil exécutif sur les actes des offices

Cet article tend à opérer une coordination avec la solution retenue à l'article 40 du présent projet de loi, permettant au président du conseil exécutif de Corse de **modifier ou rapporter les actes des offices et de l'agence du tourisme en Corse**.

Résultant d'amendements identiques de la commission des lois de l'Assemblée nationale et du Gouvernement, cet article modifie en ce sens l'article L. 4422-26 du code général des collectivités territoriales (actuel article L. 4424-5), selon lequel le président du conseil exécutif de Corse peut, par arrêté délibéré au sein du conseil exécutif, prendre toute mesure :

- tendant à préciser les modalités d'application des délibérations de l'assemblée ;

- fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des services de la collectivité territoriale de Corse.

Votre commission spéciale vous soumet **un amendement** de coordination avec la solution retenue à l'article 40.

Elle vous propose d'adopter l'article 40 *bis* **ainsi modifié**.

Article 41

(art. L. 4424-20, L. 4424-31, L. 4424-33 et L. 4424-35
du code général des collectivités territoriales)

Disparition des offices - Coordination

Cet article tend à **prévoir la cessation d'existence des offices** dans les divers articles du code général des collectivités territoriales qui les mentionnent.

Dans sa rédaction initiale, cet article énonçait que l'office des transports de la Corse, l'institution spécialisée qu'est l'agence du tourisme de la Corse, l'office de développement agricole et rural de Corse et l'office d'équipement hydraulique de Corse, ainsi que l'office de l'environnement de la Corse, **cessaient d'exister** lorsque la collectivité territoriale de Corse se substituait à eux en application de l'article L. 4424-40 résultant de la rédaction de l'article 40 du présent projet de loi.

Il modifiait en ce sens les articles L. 4424-20 (actuel article L. 4424-19), L. 4424-31 (actuel article L. 4424-23), L. 4424-33 (actuel article L. 4424-22) et L. 4424-35 (nouveau) du code général des collectivités territoriales.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié cet article par coordination avec la solution retenue à l'article 40.

Par coordination avec la solution qu'elle vous propose à l'article 40 du présent projet de loi, votre commission spéciale vous soumet **un amendement de suppression de l'article 41.**

Article 42

(art. L. 112-11 et L. 112-12 du code rural)

Disparition des offices - Coordination

Cet article tend à reproduire dans le **code rural** les dispositions de l'article 41 du présent projet de loi, relatives à la cessation d'existence des offices de développement agricole et rural de Corse, d'équipement hydraulique de Corse et de l'environnement de la Corse, lorsque l'Assemblée de Corse délibère pour se substituer à eux.

Il modifie en ce sens les articles L. 112-11 et L. 112-12 du code rural.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié cet article par coordination avec la solution retenue à l'article 40.

Par coordination avec la solution qu'elle vous propose aux articles 20 et 40 du présent projet de loi, votre commission spéciale vous soumet **un amendement de suppression de l'article 42.**

TITRE III MESURES FISCALES ET SOCIALES

CHAPITRE PREMIER MESURES FISCALES ET SOCIALES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT

Article 43

(art. 244 quater E, 199 ter D, 220 D, 223 O, 1466 B,
1466 B bis et 1466 C du code général des impôts)

Aide fiscale à l'investissement

Le présent article comporte les dispositions appelées à succéder à celles de la zone franche de Corse en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle. Elles s'articulent en deux volets :

- la mise en place d'un crédit d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés ;
- la création de nouvelles exonérations de taxe professionnelle.

I. LE CRÉDIT D'IMPÔT

A. LE DROIT ACTUEL

1. Les exonérations existantes

Les entreprises corses redevables de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés peuvent aujourd'hui bénéficier de quatre régimes d'exonération. Ces régimes ont tous vocation à s'appliquer de manière temporaire. Depuis le 1^{er} janvier 1999, deux d'entre eux ne s'appliquent déjà plus qu'aux entreprises qui en bénéficiaient à cette date. Les deux autres s'éteindront progressivement dans le courant de la décennie :

- l'article 208 quater A du code général des impôts organise une exonération d'impôt sur les sociétés pour les sociétés créées après le 1^{er} janvier 1991 et avant le 1^{er} janvier 1999, dans les secteurs de l'industrie, du bâtiment, de l'agriculture et de l'artisanat, ayant été agréées par le ministre de l'économie et des finances. Elles bénéficient de cette exonération pendant 95 mois, soit près de 8 années ;

- l'article 208 sexies du code général des impôts prévoit également une exonération d'impôt sur les sociétés pour les entreprises créées entre le 1^{er} janvier 1988 et le 1^{er} janvier 1999, exerçant dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat, du bâtiment et des travaux publics, et dont les droits de vote ne sont pas détenus pour plus de 50 % par d'autres sociétés. Cette exonération est applicable pendant 95 mois ;

- l'article 44 *sexies* du code général des impôts fixe les modalités d'une exonération d'impôt sur les sociétés pendant 23 mois en faveur des entreprises nouvelles créées dans les zonages d'aménagement du territoire et de politique de la ville avant le 31 décembre 2004 ;

- l'article 44 *decies* du code général des impôts est issu de la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse. Il prévoit, pour les contribuables exerçant leur activité en Corse entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001, une exonération pendant soixante mois d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu à laquelle toutes les entreprises industrielles, commerciales, artisanales ou agricoles de Corse peuvent prétendre, à l'exception de celles exerçant dans l'un des domaines d'activité explicitement exclu. L'avantage fiscal est conditionné au maintien dans l'exploitation des bénéfices exonérés.

L'exonération est totale pour les entreprises de moins de trente salariés et partielle au delà. Le montant de l'avantage consenti est plafonné à 400.000 francs par période de douze mois.

L'article 2 de la loi relative à la zone franche de Corse prévoit que les entreprises éligibles à l'exonération de l'article 44 *decies* sont également exonérées de l'imposition forfaitaire annuelle.

2. Le coût des dispositifs existants

L'exonération créée par la loi relative à la zone franche de Corse s'est imposée comme la mesure la plus attractive pour les entreprises corses.

(en millions de francs)

Article CGI	Mesure	2000	2001	2002
208 <i>quater</i> A	Exonération sur agrément des bénéfices en cas de création d'activités nouvelles en Corse	n.c.	n.c.	n.c.
44 <i>decies</i>	Exonération dans une certaine limite des bénéfices pour les entreprises qui exercent des activités en Corse	198	210	223

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le coût de l'exonération de l'article 44 *decies* devrait s'établir à 210 millions de francs en 2001, auxquels il convient d'ajouter le coût de l'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle, qui devrait s'élever en 2001 à 20 millions de francs.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que « *les coûts actuels des régimes prévus aux articles 44 sexies et 208 sexies ne sont pas identifiés pour la Corse* ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article ne remet en cause aucun des régimes d'exonération existants. Il crée un nouvel avantage fiscal au profit des entreprises de Corse sous la forme d'un crédit d'impôt, inséré dans le code général des impôts à l'article 244 *quater* E.

Le dispositif du crédit d'impôt proposé par le présent article est très largement inspiré de la « réduction d'impôt » sur le revenu mise en place par l'article 19 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) au bénéfice des entreprises exerçant leur activité **outre-mer** (article 199 *undecies* B du code général des impôts).

1. Un crédit d'impôt

• Le fonctionnement du crédit d'impôt

Alors que la technique des exonérations d'impôts, appliquée en Corse jusqu'ici, consiste à ne pas appliquer le taux de l'impôt à une assiette imposable, ou à une partie de l'assiette, le crédit d'impôt consiste à octroyer au contribuable un avantage fiscal dont le montant est indépendant de la taille de l'assiette imposable, voire du paiement de l'impôt par son bénéficiaire. Les bénéficiaires de l'avantage sont ciblés en fonction de l'objectif poursuivi.

En l'espèce, **l'objectif est de favoriser l'activité économique en Corse encourageant l'investissement en Corse.** Le présent article propose donc aux entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu de déduire du montant de l'impôt dû une somme correspondant à une fraction du montant des investissements qu'ils réalisent. Si cette somme excède le montant de l'impôt dû au titre d'un exercice, elle peut être utilisée pour le paiement des impôts dus au titre des exercices suivants. **Plus une entreprise investit, plus son avantage fiscal sera élevé.**

Dans les dispositifs d'exonération existant précédemment, l'exonération était accordée à toutes les entreprises, indépendamment du fait qu'elles investissent ou pas, à la seule condition qu'elles soient imposables.

Le dispositif proposé par le présent article se distingue des crédits d'impôt précédemment mis en œuvre en ce qu'il **concerne à la fois les redevables de l'impôt sur le revenu et ceux de l'impôt sur les sociétés.** S'agissant de l'impôt sur les sociétés, la pratique usuelle consiste plutôt à pratiquer des réductions du montant des bénéfices imposables plutôt que des diminutions du montant des cotisations.

Le 1° du I du texte proposé par le I du A de cet article pour l'article 244 *quater* E prévoit que le crédit d'impôt est accordé « *au titre des investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2011 et exploités en Corse* ». Par conséquent, seules les entreprises réalisant des investissements pourront bénéficier de la mesure. Outre-mer, la réduction d'impôt est accordée au titre des « *investissements productifs neufs* ». Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que la différence entre les deux formulations s'expliquait par la volonté d'exclure du régime corse les biens mobiliers amortissables selon le mode linéaire.

Le II du texte proposé par le I du A du présent article pour l'article 244 *quater* E précise que les entreprises qui choisissent de bénéficier du crédit d'impôt doivent **renoncer aux exonérations existantes**. Cette option est « *irrévocable* ». Elle s'exerce « *à compter du premier jour de l'exercice ou de l'année au titre duquel elle est exercée* ». Une entreprise bénéficiant de l'exonération « zone franche » à la date à laquelle elle opte pour le crédit d'impôt, si elle opte pour le crédit d'impôt, renoncera de fait aux dernières années d'exonération totale auxquelles elle pouvait prétendre.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que « *en pratique, l'option pour l'application du crédit d'impôt sera exercée lors du dépôt de la déclaration de résultat de l'exercice (entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux ou des bénéfices agricoles) ou de l'année (entreprises relevant de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices non commerciaux) au titre duquel l'entreprise souhaite bénéficier du crédit d'impôt. L'option rend **éligible au crédit d'impôt**, sous réserve du respect des autres conditions prévues par le texte, les investissements réalisés à compter du premier jour de cet exercice ou de cette année et jusqu'au 31 décembre 2011, en raison de son caractère irrévocable. Les régimes de faveur énumérés au premier alinéa du II, cessent éventuellement de s'appliquer à compter du premier jour de l'exercice ou de l'année au titre duquel l'option est exercée* ».

Si le présent article est précis quand à la date d'expiration de l'éligibilité au dispositif de crédit d'impôt (le 31 décembre 2011), sa date d'entrée en vigueur est floue. Le IV du texte proposé pour l'article 244 *quater* E dispose que le crédit d'impôt s'applique aux investissements réalisés au cours de chaque exercice ouvert à compter de l'entrée en vigueur des dispositions du présent article. Cette rédaction signifie que, si la loi était promulguée après le 1^{er} janvier 2002, le crédit d'impôt ne s'appliquerait, pour les entreprises dont l'exercice coïncide avec l'année civile (la majorité), qu'à compter de 2003.

Votre commission spéciale vous propose un **amendement** permettant de rendre éligibles au crédit d'impôt les investissements réalisés à compter du

1^{er} janvier 2002 , quelle que soit la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent article.

• **L'avantage accordé**

Le 3° du I du texte proposé par le I du A de cet article pour l'article 244 *quater* E du code général des impôts dispose que le montant du crédit d'impôt (la somme pouvant être déduite de la cotisation d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés) est égal à **20 % du prix de revient hors taxe** de l'investissement réalisé. Outre-mer, ce taux est tantôt de 50 %, tantôt de 60 %.

Outre des raisons de coût budgétaire, l'écart de taux entre le régime de l'outre-mer et le régime corse s'explique par les contraintes du droit communautaire en matière d'intensité des aides à l'investissement des entreprises. Pour la Corse, le plafond « d'intensité maximale » est de 30 % (les aides ne doivent pas conduire à réduire de plus de 30 % le prix de revient d'un investissement). Le plafond applicable en Sardaigne, île voisine de la Corse, est supérieur à celui applicable en Corse et s'établit à 65 %.

Ce taux s'applique à une base qui comprend les « *biens d'équipement amortissables selon le mode dégressif* », les « *agencements et installations de locaux commerciaux habituellement ouverts à la clientèle créés ou acquis à l'état neuf* », ceux de ces biens, agencements et installations pris en location auprès d'une société de crédit bail, ainsi que les « *logiciels qui constituent des éléments de l'actif immobilisé et qui sont nécessaires à l'utilisation des investissements* ». De la base ainsi définie est déduit le « *montant des subventions publiques attribuées en vue de financer ces investissements* ». Votre commission spéciale vous propose un **amendement** rédactionnel précisant que le montant des subventions publiques est déduit, « *le cas échéant* », de la base du crédit d'impôt.

Il convient de souligner que, le montant du crédit d'impôt étant calculé par rapport à celui d'un investissement, les entreprises qui réaliseront plusieurs investissements avant le 31 décembre 2011 bénéficieront de plusieurs crédits d'impôt.

• **La durée d'utilisation du crédit d'impôt**

Le II du A du présent article propose une rédaction pour l'article 199 *ter* D du code général des impôts qui prévoit que, s'agissant des redevables de l'impôt sur le revenu, le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt dû « *au titre de l'année au cours de laquelle les biens éligibles au dispositif sont acquis créés, ou loués* ». Votre commission spéciale vous soumet un **amendement** précisant que, lorsque les biens éligibles sont acquis, créés ou loués au titre d'un exercice ne coïncidant pas avec l'année civile, le crédit d'impôt correspondant est imputé sur le revenu de l'année au cours de laquelle l'exercice est clos (pour une entreprise dont l'exercice comptable court de

mars n à mars $n+1$, le crédit d'impôt correspondant aux investissements réalisés entre mars et décembre de l'année n sera imputé sur l'imposition due au titre de l'année $n+1$).

Si le montant de l'impôt dû est inférieur à celui du crédit d'impôt, l'avantage fiscal n'est pas perdu puisqu'il pourra être utilisé pour acquitter l'impôt dû au titre des neufs exercices suivants. Si, au terme de ce délai, l'avantage fiscal n'est pas épuisé, le Trésor public rembourse la différence à l'entreprise, dans la limite de 50 % du montant total du crédit d'impôt et d'un montant de 300.000 euros, soit environ 2 millions de francs.

Selon les précisions apportées par le Gouvernement à votre rapporteur, ces seuils *« ont été fixés en concertation avec les élus de Corse, de telle manière qu'ils ne laissent pas de place à des comportements opportunistes »*.

Outre-mer, le remboursement par le Trésor public intervient au bout de cinq ans (au lieu de dix). Il n'est pas plafonné en fonction d'un pourcentage du montant total du crédit d'impôt. Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur qu'un délai de remboursement inférieur à dix ans (le délai moyen de retour sur investissement) pouvait être de nature à conduire à encourager la réalisation de projet non viables, mis en œuvre pour des raisons purement fiscales.

Votre rapporteur observe par ailleurs que, compte tenu de la limitation à 50 % du remboursement *in fine*, il est souvent plus intéressant pour les entreprises de pouvoir utiliser le crédit d'impôt en totalité sur 10 ans plutôt que de s'en voir rembourser un montant plafonné au bout de cinq ans.

Il est précisé que *« la créance sur l'Etat correspondant au crédit d'impôt non utilisé est inaliénable et incessible. Elle n'est pas imposable »*.

Le **III** du **A** du présent article propose pour l'article 220 D du code général des impôts une rédaction qui étend aux redevables de l'impôt sur les sociétés les dispositions de l'article 199 *ter* D.

Bien que le crédit d'impôt soit destiné principalement aux entreprises qui réalisent des bénéfices, puisqu'elles seules sont en mesure de déduire le crédit d'impôt du montant de l'impôt qu'elle doivent, il sera possible d'en bénéficier même lorsque l'entreprise ne réalise pas de bénéfice. Comme l'a indiqué le Gouvernement en réponse à une question de votre rapporteur, il convient de prendre en compte, d'une part, certaines entreprises relevant de l'impôt sur le revenu et, d'autre part, la possibilité du remboursement du crédit d'impôt : *« Sur le premier point, le crédit d'impôt pour investissement en Corse afférents aux investissements réalisés par les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu est imputable sur l'impôt dû par les contribuables concernés à raison de l'ensemble des revenus perçus par le foyer fiscal. Un tel*

crédit d'impôt peut par suite être utilisé au titre d'une année au cours de laquelle l'entreprise ayant réalisé l'investissement est déficitaire si le foyer fiscal dispose par ailleurs de revenus imposables suffisants.

« Sur le second point, il est rappelé qu'en application du premier alinéa du projet d'article 199 ter D, le solde du crédit d'impôt éventuellement non utilisé au terme d'un délai de 10 ans à compter de la réalisation de l'investissement peut être remboursé dans la limite de 50 % du crédit d'impôt et de 300 000 €.

« Le crédit d'impôt peut ainsi théoriquement procurer, dans les proportions indiquées, un gain à des entreprises structurellement déficitaires l'avantage ainsi obtenu devant toutefois être mesuré compte tenu de l'ampleur du délai existant entre la date de réalisation de l'investissement et celle prévue pour le remboursement ».

2. Les bénéficiaires du crédit d'impôt

• Les petites et moyennes entreprises ...

Le 1° du I du texte proposé par le I du A du présent article pour l'article 244 *quater* E du code général des impôts réserve le bénéfice du crédit d'impôt aux petites et moyennes entreprises (PME).

Les PME sont définies en s'inspirant de l'annexe I du règlement communautaire n° 70/2001 du 12 janvier 2001 : elles doivent avoir moins de 250 salariés, un chiffre d'affaires inférieur à 40 millions d'euros, leur capital entièrement libéré doit être détenu, de manière continue, pour 75 % au moins par des entreprises satisfaisant aux mêmes conditions. Pour les sociétés membres d'un groupe, les critères d'effectifs et de chiffre d'affaires s'appliquent à l'ensemble du groupe et la condition de composition du capital doit être remplie par la société mère du groupe.

Cette définition des PME est de plus en plus souvent utilisée en matière fiscale. Elle conditionne par exemple les exonérations de taxe professionnelle « d'aménagement du territoire » prévues à l'article 1465 B du code général des impôts.

Cependant, par rapport à la définition de l'article 1465 B, le présent article apporte une précision supplémentaire : l'effectif de l'entreprise est apprécié par référence au nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice ou de la période d'imposition.

Comme celle de l'article 1465 B, la définition du présent article est en retrait par rapport à la définition communautaire des PME, pour laquelle les PME sont les entreprises de moins de 250 salariés qui ont soit un chiffre d'affaires inférieur à 40 millions d'euros, soit un total de bilan inférieur à 27 millions d'euros. L'exclusion par le présent article du critère du **total de**

bilan est motivée par la volonté du Gouvernement ne pas faire bénéficier des avantages consentis aux PME les sociétés de crédit-bail, qui ont souvent un chiffre d'affaires très élevé mais un total de bilan de faible montant.

50 % des entreprises exerçant leur activité en Corse n'ont pas de salarié et 4 % d'entre elles ont plus de 10 salariés.

- **... soumises à un régime réel d'imposition**

Le 1° du I du texte proposé par le I du A de cet article pour l'article 244 *quater* E du code général des impôts prévoit que le crédit d'impôt est réservé aux « *entreprises relevant d'un régime réel d'imposition* ».

Le régime réel d'imposition (ou sa variante le régime réel simplifié) est le régime d'imposition auquel sont soumises les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés.

Les entreprises exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale redevables de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux ne sont pas toutes soumises à un régime réel d'imposition. Certaines relèvent du régime dit « des micro-entreprises ».

L'option pour ce régime est ouverte aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500.000 francs hors taxes, s'il s'agit d'entreprises dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter sur place, ou de fournir un logement, et, pour les autres entreprises, à celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 175.000 francs hors taxes. Ce régime se caractérise par des obligations déclaratives et comptables simplifiées.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que, en Corse, 70 % des entreprises relèvent d'un régime réel d'imposition.

- **Les entreprises « mères » des entreprises éligibles**

Le IV du A du présent article modifie l'article 223 O du code général des impôts pour préciser que la société mère est substituée aux sociétés du groupe pour l'imputation des crédits d'impôts dégagés par ses filiales sur le montant de l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable.

- **Les dispositions visant à dissuader les « effets d'aubaine »**

Le texte proposé par le I du A du présent article pour l'article 244 *quater* E du code général des impôts comporte plusieurs dispositions visant à s'assurer que l'avantage fiscal s'accompagne, en contrepartie, de l'exercice réel d'une activité productive en Corse :

- le II dispose que, lorsque les sociétés bénéficiant du crédit d'impôt sont des sociétés en nom collectif, des sociétés en commandite simple ou des groupements d'intérêt économique, le crédit d'impôt peut être utilisé par leurs associés ou commandités, proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou groupements, seulement si ces associés ou commandités sont, soit des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, soit des personnes participant réellement à l'exploitation de l'entreprise. Le 1° bis de l'article 156 du code général des impôts précise que la participation de ces dernières doit être « *personnelle, continue et directe* ». Cette précision a pour objet d'exclure du bénéfice du crédit d'impôt les associés de sociétés de personnes ne participant pas à l'exploitation, afin de prévenir l'utilisation du crédit d'impôt dans une seule optique d'optimisation fiscale.

Votre commission spéciale vous propose un **amendement**, de portée rédactionnelle, remplaçant l'expression « *sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés* » par l'expression « *redevables de l'impôt sur les sociétés* » ;

- le III prévoit que le crédit d'impôt fait l'objet d'une **reprise** si l'investissement est cédé ou cesse son activité avant le terme d'un délai de cinq ans ou de la durée normale d'utilisation de l'investissement¹ après son acquisition ou sa mise en service. Si l'investissement est transmis avant l'expiration de ces délais dans le cadre d'opérations mentionnées aux articles 41, 151 *octies*, 210 A ou 210 B du code général des impôts, et que le repreneur s'engage à ne pas modifier la vocation de l'équipement pour la période restant à courir avant l'échéance du délai initialement prévu, l'acquéreur n'est pas obligé de rembourser les sommes qu'il a imputées au titre du crédit d'impôt. Il conserve la fraction non imputée du crédit d'impôt.

Le dispositif proposé ne prévoit pas de sanctions spécifiques en cas de non respect de son engagement par le repreneur. On peut en déduire que celui-ci encoure les mêmes que celui qui a réalisé l'investissement. Outre mer, « *en cas de non respect de cet engagement, le bénéficiaire de la transmission doit, au titre de l'exercice au cours duquel cet événement est intervenu, ajouter à son résultat une somme égale au triple du montant de la réduction d'impôt à laquelle les biens transmis ont ouvert droit* ».

En cas de cessation d'activité de l'entreprise ayant réalisé l'investissement au delà du délai de cinq ans, le bénéfice du crédit d'impôt est maintenu. Si cette entreprise est mise en liquidation, le remboursement est également possible car la personne morale de la société survit à l'interruption de son activité.

En cas de décès d'une personne physique pouvant prétendre au remboursement d'un crédit d'impôt, le projet de loi, comme la jurisprudence,

¹ La durée normale d'utilisation d'un investissement est appréciée au cas par cas. Pour les ordinateurs, par exemple, il a été indiqué à votre rapporteur qu'elle était de trois ans.

est muet. Le caractère « *incessible* » de la créance pourrait laisser entendre que la créance ne peut être transmise aux héritiers de cette personne. Votre rapporteur considère qu'il convient de ne pas retenir cette interprétation, et que le caractère « *incessible* » de la créance est affirmé afin d'interdire aux bénéficiaires de crédits d'impôt de revendre leurs créances sur le Trésor public.

- Le III prévoit également que lorsque les associés ou membres d'une société ou d'un groupement propriétaire de l'investissement cèdent leurs parts avant l'expiration du délai de cinq ans, la réduction d'impôt dont ils ont bénéficié fait l'objet d'une reprise.

Dans le dispositif applicable outre-mer, il est précisé que, en cas de cessation d'activité ou de cession de l'investissement intervenue depuis la réalisation de l'investissement, « *le montant de cette reprise est diminué, le cas échéant, dans la proportion de leurs droits dans la société ou le groupement, des reprises déjà effectuées* ».

3. Les secteurs d'activité éligibles au crédit d'impôt

• Les secteurs proposés par le présent article

Le 2° du I du texte proposé par le I du A pour l'article 244 *quater* E prévoit que peuvent ouvrir droit au crédit d'impôt les investissements réalisés par les entreprises exerçant l'une des activités énoncées ci-dessous. Votre commission spéciale vous propose un **amendement** tendant à préciser que les investissements pouvant ouvrir droit au crédit d'impôt sont ceux réalisés par des entreprises *au titre de* l'une des activités suivantes :

a) L'**hôtellerie** à laquelle, en première lecture, l'Assemblée nationale, sur proposition du rapporteur au nom de la commission des lois, a ajouté les **activités de loisir à caractère artistique, sportif ou culturel**. Le ministre de l'intérieur a précisé que « *la notion d'investissement hôtelier doit être entendue au sens large : elle comprend les investissements nécessaires aux prestations d'hébergement fournies par les hôtels classés de tourisme proprement dits, mais également les centres classés, les villages-vacances, les résidences de tourisme ainsi que les installations fixes en dur des terrains de campement* »¹.

b) Les **nouvelles technologies**, sous réserve des exceptions prévues aux c et d, entendues au sens de la création de produits, procédés ou techniques dont le caractère innovant et les perspectives de développement économique sont reconnus. Cette reconnaissance est effectuée pour une période de trois ans, le cas échéant renouvelable, par un établissement public compétent en matière de valorisation de la recherche et désigné par décret ;

¹ JO Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 17 mai 2001, p. 3127.

c) L'**énergie**, à l'exception de la distribution d'énergie. Votre rapporteur relève que le transport d'énergie n'est pas exclu du dispositif, alors qu'il l'était dans l'exonération issue de la loi relative à la zone franche de Corse ;

d) L'**industrie** à l'exception des secteurs suivants : production et transformation de houille, lignite et produits dérivés de houille et lignite, sidérurgie, industrie des fibres synthétiques, construction et réparation de navires d'au moins 100 tonnes de jauge brute, construction automobile ;

e) La **transformation et la commercialisation de produits agricoles** ainsi que l'**agriculture** à l'exception de la pêche, lorsque le contribuable peut bénéficier des aides à l'investissement au titre du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Lors du débat en première lecture à l'Assemblée nationale, le ministre de l'intérieur a indiqué que *« le texte qui est proposé, s'il peut apparaître restrictif, retient (...) le champ d'application le plus large possible permis dans ce domaine par la réglementation communautaire pour les aides d'Etat »*.

Le crédit d'impôt peut également s'appliquer aux **investissements réalisés dans les zones rurales** définies par décret par les entreprises de **commerce de détail** et les **entreprises artisanales** mentionnées à l'article 1468, à l'exception de celles qui transforment et commercialisent des produits agricoles et ne peuvent pas bénéficier des aides mentionnées au e. La rédaction initiale du projet de loi prévoyait que ces investissements étaient éligibles au crédit d'impôt lorsqu'ils étaient réalisés dans les zones de revitalisation rurale définies à l'article 1465 A et situées en Corse, qui couvrent 90 % du territoire corse.

Cette rédaction a été modifiée à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale en première lecture d'un amendement présenté par le rapporteur au nom de la commission des lois, au motif que le découpage des zones de revitalisation rurale présente des incohérences que la délimitation par décret d'un périmètre d'éligibilité permettrait de contourner. La limitation de l'exonération aux seules entreprises exerçant leur activité dans une zone rurale est justifiée par la volonté de faire un geste spécifique en direction de la « Corse de l'intérieur ». Votre rapporteur estime que la mesure bénéficiera surtout aux entreprises implantées en bordure des zones urbaines, des « délocalisations » étant même envisageables.

Les entreprises artisanales mentionnées à l'article 1468, éligibles au crédit d'impôt en zone rurale, sont celles *« qui effectuent principalement des travaux de fabrication, de transformation, de réparation ou des prestations de services et pour lesquels la rémunération du travail représente plus de 50 % du chiffre d'affaires global, tous droits et taxes compris »*.

Les exclusions prévues pour plusieurs des secteurs éligibles au crédit d'impôt s'expliquent par des raisons de compatibilité avec le droit communautaire.

Votre rapporteur a demandé au Gouvernement de justifier l'éligibilité au crédit d'impôt des secteurs mentionnés ci-dessus. Il lui a été répondu que *« dans un souci d'efficacité, les représentants de la collectivité territoriale de Corse et le Gouvernement ont fait le choix de réserver l'aide fiscale à l'investissement en Corse aux secteurs économiques clés de l'île dont le développement est susceptible de créer un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie corse »*. Cependant, certains membres de l'Assemblée de Corse, également membres de l'Assemblée nationale, ont souhaité étendre cette liste à l'occasion de l'examen du présent projet de loi en première lecture à l'Assemblée nationale.

Le MEDEF de Corse a indiqué à votre rapporteur qu'il estimait à 13,3 % la proportion d'entreprises exerçant leur activité en Corse qui pourra bénéficier du crédit d'impôt.

• Les secteurs éligibles au crédit d'impôt outre-mer qui ne sont pas éligibles au crédit d'impôt proposé pour la Corse par le présent article

Pour l'outre-mer, l'article 199 *undecies* B du code général des impôts comporte une liste de secteurs d'activité ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôt plus longue que celle du présent article.

Y figurent notamment les secteurs suivants : le tourisme (sauf la navigation de croisière), les bâtiments et travaux publics (pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés), les transports, la maintenance dans l'un des autres secteurs éligibles, la production et la diffusion audiovisuelle et cinématographique, les investissements nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial qui constituent des éléments de l'actif immobilisé, la rénovation d'hôtel, la pêche.

• Les secteurs qui n'étaient pas éligibles dans les précédents dispositifs applicables en Corse

A la demande de votre rapporteur, le Gouvernement a recensé les secteurs d'activité qui seraient éligibles au crédit d'impôt proposé par le présent article et qui ne sont pas éligibles aux dispositifs existant aujourd'hui.

Il en ressort que si le dispositif proposé par le présent article englobe certains domaines non couverts par les articles 44 *sexies*, 208 *quater* A et 208 *sexies*, il ne concerne pratiquement que des secteurs qui pouvaient déjà bénéficier de l'exonération d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés mise en place par la loi relative à la zone franche de Corse, celle de l'article 44 *decies*.

Le seul point sur lequel le dispositif proposé semble plus large que l'article 44 *decies* est le transport d'énergie, explicitement exclu de l'article 44 *decies* alors que le dispositif proposé n'exclut que la distribution d'énergie.

244 quater E	44 sexies	44 decies	208 quater A	208 sexies
Hôtellerie	OUI	Oui	<i>NON</i>	Oui
Activités de loisirs	Oui si l'activité est par nature commerciale ou artisanale Si l'activité est par nature non commerciale, Oui si entreprise passible de l'IS et effectif salarié > ou = 3	Oui si l'activité est par nature commerciale ou artisanale Si l'activité est par nature non commerciale, Oui si entreprise passible de l'IS et effectif salarié > ou = 3	<i>NON</i>	<i>NON</i>
N ^{elles} technologies	Oui si l'activité est par nature commerciale ou artisanale Si l'activité est par nature non commerciale, Oui si entreprise passible de l'IS et effectif salarié > ou = 3	Oui si l'activité est par nature commerciale ou artisanale Si l'activité est par nature non commerciale, Oui si entreprise passible de l'IS et effectif salarié > ou = 3	<i>NON</i>	<i>NON</i>
ENERGIE	Oui	Production : Oui Transport et distribution : Non	Production : Oui si l'activité revêt un caractère industriel Transport et distribution : Non	Production : Oui si l'activité revêt un caractère industriel Transport et distribution : Non
Industrie sauf exceptions	Oui	Oui	Oui	Oui
Filière agricole sous conditions	Activité agricole NON Transformation et commercialisation de produits agricoles : Oui	Oui	Agriculture : Oui Transformation de produits agricoles : Oui si l'activité est de nature industrielle Commercialisation de produits agricoles : NON	Agriculture : NON Transformation de produits agricoles : Oui si l'activité est de nature industrielle Commercialisation de produits agricoles : NON
Artisanat dans ZRR	Oui	Oui	<i>NON</i>	Oui
Commerce de détail dans ZRR	Oui	Oui	<i>NON</i>	<i>NON</i>

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

• Les secteurs éligibles aux dispositifs actuels qui ne sont pas éligibles au crédit d'impôt

Le champ du dispositif proposé doit essentiellement être comparé à celui de l'article 44 *decies* du code général des impôts, issu de la loi sur la zone franche de Corse, car ce dernier a la faveur de la plupart des entreprises exerçant leur activité en Corse.

S'agissant des trois autres dispositifs, on peut retenir essentiellement que les dispositions des articles 208 *quater* A et 208 *sexies* sont applicables au **secteur du bâtiment**, à la différence du dispositif proposé par le présent article, et que l'exonération de l'article 44 *sexies* bénéficie aux personnes qui donnent en location un établissement commercial ou industriel muni du mobilier et du matériel nécessaire à son exploitation.

La comparaison avec l'éligibilité aux dispositions de l'article 44 *decies* est rendue délicate par le fait que, alors que le présent article comporte une liste exhaustive des secteurs éligibles, l'article 44 *decies* est une mesure générale, qui comporte des exceptions. Il ressort néanmoins que :

- dans les secteurs de l'industrie et de l'agriculture, le champ d'application des deux dispositifs est identique ;

- s'agissant de l'artisanat, l'article 44 *decies* est plus favorable car l'éligibilité n'est pas limitée aux zones de revitalisation rurale et aux activités artisanales mentionnées à l'article 1468 du code général des impôts ;

- s'agissant des activités commerciales, le champ de l'article 44 *decies* est plus large car il ne limite pas à une énumération. Il s'applique par exemple aux contribuables exerçant une activité de gestion ou de location d'immeubles lorsque leurs prestations portent exclusivement sur des biens situés en Corse et aux entreprises de transport exerçant à l'intérieur de la zone courte des départements de Corse ;

- s'agissant des activités non commerciales, elles sont éligibles aux dispositions de l'article 44 *decies* à la condition qu'elles soient exercées par des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés. Dans le présent article, la condition de la soumission à l'impôt sur les sociétés disparaît, mais les activités non commerciales doivent figurer dans la liste des secteurs éligibles. Or, parmi la liste des activités non commerciales figurant à l'article 92 du code général des impôts, peu se révèlent concernées par le dispositif du présent projet de loi : les professions libérales, les charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants, toutes occupations, exploitations et sources de profit ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfice ou de revenu (opérations de bourse, services financiers).

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que les seules professions non commerciales susceptibles d'être, à la marge, concernées par le crédit d'impôt étaient les entreprises de spectacles et celles exerçant dans le secteur des nouvelles technologies.

4. Le coût du dispositif proposé

Le Gouvernement a transmis à votre rapporteur les éléments de chiffrage suivants :

Evolution du coût du crédit d'impôt et du dispositif « zone franche »

(en millions de francs)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Exonération IR/IS (zone franche)	220	240	90	70	50	30
Exonération IFA (zone franche)	20	20	10	5	ns	ns
Total zone franche	240	260	100	75	50	30
Crédit d'impôt		170	210	250	300	330
TOTAL	240	430	310	325	350	360

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Ces éléments font apparaître que la dépense fiscale liée à la mise en place du crédit d'impôt, après un pic en 2002 en raison de la coexistence d'un nombre encore élevé de bénéficiaires du dispositif « zone franche » et du démarrage à un niveau élevé du crédit d'impôt (170 millions de francs dès la première année), devrait être, en régime de croisière, supérieure d'au moins 100 millions de francs par an à son niveau de 2001.

S'agissant des hypothèses à partir desquelles ces estimations ont été réalisées, le Gouvernement a apporté à votre rapporteur les éléments suivants :

« L'évaluation se fonde sur la base INSEE des investissements réalisés en Corse par les PME actualisée pour 2001. Il est opéré ensuite sur cette base une réfaction pour exclure les secteurs d'activité non concernés par la mesure. Le coût du crédit d'impôt accordé peut alors être évalué en multipliant la base des investissements éligibles par le taux du crédit d'impôt.

Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt dû au titre de l'année de l'investissement ; le reliquat est imputé pendant 9 ans et restitué la 10^{ème} année le cas échéant. On retient une hypothèse d'imputation du crédit d'impôt sur la période de : 70 % la première année, 10 % pour les trois années suivantes, l'imputation des années suivantes et la restitution sont considérées comme négligeables.

En outre, les bases sont actualisées de 10 % à compter de 2002. »

Tant la méthodologie retenue par le Gouvernement que le chiffrage avancé sont contestés par les deux chambres de commerce et d'industrie de Corse qui, à la demande de votre rapporteur, ont procédé à leur propre évaluation du coût du dispositif. Elles estiment que le coût du crédit d'impôt

s'élèvera à 38 millions de francs en 2003, 49 millions de francs en 2004, 61 millions de francs en 2005 et 73 millions de francs en 2006.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

1. Approuver la logique du crédit d'impôt

Votre commission spéciale souscrit au choix du mécanisme de crédit d'impôt et d'asseoir l'avantage obtenu sur l'importance des investissements réalisés. Elle rappelle que ce parti pris du présent projet de loi résulte d'une suggestion des élus de la Corse.

Elle considère que cet instrument sélectif est de nature à encourager le développement du tissu productif en Corse et que, compte tenu de l'existence d'un remboursement, la mesure permettra d'accompagner le développement d'entreprises ne faisant pas toujours de bénéfices.

2. Aligner la définition des PME sur le droit communautaire

En cohérence avec le vote du Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative de l'hiver 2000, votre commission spéciale vous propose un **amendement** tendant à aligner la définition des petites et moyennes entreprises retenue par la rédaction proposée par le présent article pour l'article 244 *quater* E du code général des impôts sur la définition du droit communautaire, en incluant le critère du total de bilan alternatif au critère du chiffre d'affaires.

Si elle approuve le choix du Gouvernement de limiter le bénéfice du crédit d'impôt aux seules petites et moyennes entreprises, votre commission spéciale considère qu'il convient de ne laisser aucune d'entre elles à l'écart du bénéfice de la mesure.

Le Sénat a adopté un amendement identique lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative de l'hiver 2000.

3. Permettre aux micro-entreprises de bénéficier du crédit d'impôt dès 2002

Le présent article limite le bénéfice du crédit d'impôt aux seules entreprises soumises à un régime réel d'imposition, et laisse donc de côté les entreprises bénéficiant du régime fiscal des micro-entreprises prévu à l'article 50-0 du code général des impôts.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur qu'« *un mécanisme de crédit d'impôt s'accommoderait mal d'un régime d'imposition forfaitaire. Il est rappelé que le bénéfice des entreprises éligibles à ce régime [des micro-entreprises] est déterminé par référence au chiffre d'affaires sous déduction d'un abattement forfaitaire pour charges de 70 % ou 50 % selon la nature de l'activité exercée. Les entreprises concernées peuvent, bien entendu, renoncer*

à l'application de ce dispositif qui allège significativement leurs obligations déclaratives et comptables, en optant pour un régime réel d'imposition. »

Votre commission spéciale partage cette analyse mais ne souhaite pas que le développement et les programmes d'investissement des entreprises soumises au régime des micro-entreprises soit mis entre parenthèses pendant le délai nécessaire à leur changement de régime fiscal et à leur adaptation aux obligations déclaratives et comptables d'un régime réel d'imposition. Quand bien même les modalités de passage du régime « micro » au régime réel seraient assouplies par les dispositions de l'article 49 du projet de loi de finances pour 2002, la transition de l'un vers l'autre reste un obstacle que les entreprises ne peuvent franchir sans préparation préalable.

C'est pourquoi elle vous présente deux **amendements** prévoyant que les micro-entreprises qui opteront pour un régime réel d'imposition dans les deux ans de l'éventuelle entrée en vigueur des dispositions du présent article pourront bénéficier du crédit d'impôt pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2002.

4. Etendre la liste des secteurs éligibles

Votre commission spéciale estime que la liste des secteurs éligibles au crédit d'impôt prévue par le présent projet de loi est trop restrictive. Elle considère que l'absence des activités de restauration est pour le moins contradictoire avec la volonté affichée du Gouvernement de promouvoir le tourisme en Corse, et qu'elle est de nature à compliquer la gestion comptable des hôtels-restaurants.

De même, il n'apparaît pas opportun d'exclure les bâtiments et travaux publics (BTP) alors que la mise en œuvre du programme exceptionnel d'investissement devrait s'accompagner de mesures permettant aux entreprises insulaires de pouvoir supporter la concurrence avec les entreprises continentales pour l'obtention des marchés qui en résulteront.

Votre commission spéciale vous propose six **amendements** étendant la liste des secteurs éligibles au crédit d'impôt à la restauration, le BTP, la maintenance dans les secteurs éligibles, à la rénovation d'hôtel, aux résidences pour personnes âgées et aux services de conseil et d'ingénierie.

Elle vous soumet également un **amendement** retenant comme définition des entreprises artisanales éligibles au crédit d'impôt dans les zones rurales celle retenue pour l'exonération prévue dans le cadre de la zone franche. La définition retenue par le présent article apparaît trop restrictive.

5. Mettre en place un crédit d'impôt à taux réduit accessible à toutes les entreprises

Le crédit d'impôt, dans la rédaction actuelle du présent projet de loi,

est réservé aux entreprises exerçant leur activité dans les secteurs déclarés éligibles.

Cette restriction ne résulte pas de la logique du crédit d'impôt, qui réside sur la volonté d'inciter les entreprises à investir.

S'il est pertinent d'apporter une incitation renforcée à certains secteurs d'activité, il n'appartient pas au législateur d'écarter de l'effort de relance de l'investissement des pans entiers du tissu économique.

En conséquence, votre commission spéciale vous proposera trois **amendements** tendant à mettre en place un crédit d'impôt, à taux réduit de 10 %, au bénéfice des secteurs d'activités exclus de l'éligibilité au crédit d'impôt au taux de 20 %. Les secteurs exclus pour des raisons de compatibilité avec le droit communautaire ne pourront pas bénéficier du crédit d'impôt à taux réduit.

6. Prévoir la transmission au repreneur de la fraction du crédit d'impôt non imputée par l'acquéreur initial

Le III du texte proposé par le présent article pour l'article 244 *quater* E du code général des impôts dispose que le crédit d'impôt ne fait pas l'objet d'une reprise, même si le bien ayant ouvert droit à ce crédit est cédé avant l'expiration du délai de cinq ans de son utilisation ou pendant sa durée normale d'utilisation, lorsque le repreneur s'engage à l'exploiter dans le cadre d'une activité éligible au crédit d'impôt. La fraction de ce crédit n'ayant pas été imputée par l'acquéreur initial est conservée par celui-ci.

Votre commission vous soumet un **amendement** prévoyant que cette fraction est transférée au repreneur du bien.

7. Mettre en place un dispositif de sortie progressive de la zone franche

Le Gouvernement fait valoir que la perte du bénéfice du régime de la zone franche s'accompagne pour les entreprises de la mise en place d'une sortie « en sifflet », les exonérations disparaissant de manière progressive, en trois ans.

Cette présentation n'est exacte que pour la perte du bénéfice de l'exonération de taxe professionnelle mise en place par la zone franche.

Pour les deux autres exonérations (au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, et au titre de l'imposition forfaitaire annuelle), rien n'est prévu (même si le crédit d'impôt devrait prendre le relais pour un certain nombre de ces entreprises). L'absence de mécanisme de sortie progressive du régime de la zone franche sera particulièrement **pénalisant**, d'une part, pour les entreprises dont les besoins en investissements nouveaux sont satisfaits, et

qui ne pourront donc pas profiter du crédit d'impôt avant plusieurs années et, d'autre part, pour les entreprises qui exercent leur activité dans les secteurs non éligibles au crédit d'impôt au taux de 20 % mais qui étaient éligibles au précédent dispositif.

Votre commission spéciale vous propose deux **amendements** tendant à étendre le principe d'une sortie en sifflet aux deux exonérations mises en place par la zone franche pour lesquelles cela n'avait pas été prévu.

Les entreprises pourront bénéficier de ce mécanisme de sortie en sifflet à compter de l'année suivant la dernière année au titre de laquelle elles ont bénéficié de la zone franche ou, si elle est antérieure, de la première année au titre de laquelle elles exercent l'option en faveur du crédit d'impôt.

II. LES EXONÉRATIONS DE TAXE PROFESSIONNELLE

A. LE DROIT ACTUEL

1. Les dispositions de la loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse

L'article 2 de la loi n° 94-1131 du 27 novembre 1994 portant statut fiscal de la Corse prévoit, en matière de taxe professionnelle :

- la suppression de la part départementale et de la part perçue par la collectivité territoriale de Corse ;

- un abattement de 25 % sur les bases imposées au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

2. Les dispositions de la loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse

L'article 3 de la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 crée une nouvelle exonération de taxe professionnelle, qui s'applique sauf délibération contraire des communes ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale. Son régime est fixé par les dispositions de l'article 1466 B du code général des impôts.

• Le régime de l'exonération

L'exonération est temporaire. Elle s'applique **pendant cinq ans** aux bases de taxe professionnelle des entreprises qui deviennent éligibles à son bénéfice entre le 1^{er} janvier **1997** et le 31 décembre **2001**, dans la limite d'un montant de base nette imposable de 3 millions de francs par établissement. Ce montant est actualisé chaque année en fonction de l'évolution des prix

constatée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour l'avant dernière année précédant celle de l'imposition.

L'exonération concerne les entreprises qui exercent une activité industrielle, commerciale, artisanale ainsi que les professions non commerciales.

L'exonération comporte deux régimes distincts :

- elle s'applique en totalité aux bases correspondants à des **créations ou extensions d'établissements** intervenues en Corse entre 1997 et 2001. En sont exclues, pour des raisons tenant au droit communautaire, certains secteurs (gestion ou location d'immeubles, sauf lorsque les prestations portent exclusivement sur des biens situés en Corse, activités bancaires, financières, assurances, transport ou distribution d'énergie, jeux de hasard et d'argent, industrie charbonnière, sidérurgie, fibres synthétiques, pêche sous réserve de certaines conditions, construction et réparation de navires d'au moins 100 tonnes de jauge brute, construction automobile, agro-alimentaire sauf exceptions) ;

- elle s'applique également à **toutes les bases des entreprises existantes au 1^{er} janvier 1997**. Dans certains cas, l'exonération peut être seulement partielle (pour les entreprises de moins de 30 ou 50 salariés exerçant dans certains secteurs et pas du tout pour les entreprises exerçant dans d'autres secteurs).

L'article 1466 B précise que « *deux périodes d'exonération ne peuvent courir simultanément* ». Par conséquent, une entreprise exonérée de 1997 à 2001 qui réalise une extension en 1998 ne peut pas prétendre à être exonérée à ce titre pendant cinq ans. Comme elle bénéficie déjà d'une période d'exonération, elle n'est pas exonérée au-delà de 2001.

• Une exonération qui a les faveurs des entreprises implantées en Corse

Lorsqu'une entreprise choisit de s'inscrire dans le régime de la zone franche, son option emporte renonciation au bénéfice des autres exonérations de taxe professionnelle dites « d'aménagement du territoire ».

Le tableau ci-dessous montre que, en Corse, aucune entreprise n'a préféré l'un de ces régimes à celui de la zone franche :

**Nombre d'établissements exonérés en 2001 en Corse
au titre des différents dispositifs prévus par le code général des impôts**

Articles du CGI	1464 B	1465	1465 A	1465 B	1466 A	1466 B	
Nombre d'établissements exonérés	0	0	0	0	0	Dans les communes	14 488
						Dans les communautés de communes	1 731
						Dans les districts	2 505

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

• Le coût de l'exonération

Le coût de l'exonération prévue par la loi relative à la zone franche de Corse diminue depuis 1998. Cela ne signifie pas que le nombre d'entreprises, ou que les bases exonérées, diminuent, mais s'explique par la suppression progressive de la part de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires.

Evolution du coût en Corse des exonérations de taxe professionnelle

(en millions de francs)

Dispositifs du CGI	1997	1998	1999	2000	2001
1466 B	166	187	158	150	155
1465	0	0	0	0	0
1465 A	0	0	0	0	0
1465 B	0	0	0	0	0
1466 A	0	0	0	0	0

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Votre rapporteur constate un décalage entre les données fournies par le Gouvernement et les estimations du rapport remis au Parlement en application de l'article 5 de la loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse, rendu en juin 1999, qui estimait le coût « net » pour l'Etat de l'exonération à 112,7 millions de francs en 1997, à 142,2 millions de francs en 1998 et à 112,7 millions de francs en 1999.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Un dispositif en trois volets

Le présent article propose, en matière de taxe professionnelle, un dispositif en trois volets :

- le maintien de l'exonération existante jusqu'à l'extinction de ses bénéficiaires ;

- une sortie « en sifflet » pour les entreprises qui perdent le bénéfice de l'exonération ;

- une nouvelle exonération.

- **La possibilité de bénéficier des dispositions de la zone franche jusqu'au terme de celle-ci**

Les dispositions de l'article 1466 B créé par la loi relative à la zone franche de Corse s'appliquent pour cinq ans aux entreprises qui y sont éligibles au titre des bases existantes en 1997 et d'une création ou extension d'établissement intervenue entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001.

Le présent article ne modifie pas l'article 1466 B. Par conséquent, les extensions n'étant taxées que deux ans après leur réalisation en matière de taxe professionnelle (pour les créations, la taxation intervient l'année suivante), les entreprises qui auront réalisé une extension d'établissement en 2001 pourront encore en bénéficier en 2003, 2004, 2005, 2006 et 2007.

C'est donc seulement à compter du 1^{er} janvier 2008 que l'exonération mise en place par la loi relative à la zone franche de Corse ne s'appliquera plus à aucune entreprise de Corse.

- **La sortie du régime de la zone franche**

Le V du A du présent article insère dans le code général des impôts un article 1466 B *bis* qui prévoit que, pendant les trois années suivant la perte du bénéfice de l'exonération issue de la loi sur la zone franche (article 1466 B), les bases qui étaient exonérées dans ce cadre continuent de l'être, mais dans des proportions inférieures et dégressives.

La première année suivant la perte du bénéfice de l'exonération de l'article 1466 B, les bases sont exonérées à 75 %. Ce pourcentage est porté à 50 % la deuxième année et à 25 % la troisième année.

La rédaction initiale du projet de loi prévoyait une sortie en deux ans (deux tiers la première année, un tiers la deuxième). La durée a été portée à trois ans à la suite de l'adoption par les députés d'un amendement présenté par le rapporteur au nom de la commission des lois.

Alors que le b du 2° du I de l'article 1466 B prévoit que ses dispositions «*ne peuvent avoir pour effet de reporter de plus de cinq ans l'application du droit commun*», les dispositions proposées par le présent article pour l'article 1466 B *bis* du code général des impôts portent à huit ans la durée de l'exonération mise en place par la zone franche, dont cinq ans d'exonération totale et trois ans d'exonération partielle. Le texte proposé précise d'ailleurs que les dispositions de l'article 1466 B *bis* s'appliquent par dérogation au b du 2° du I de l'article 1466 B.

Grâce à ce dispositif de sortie «en sifflet», les entreprises ayant procédé à une création ou extension en 2001 pourront bénéficier de l'exonération de droit commun jusqu'au 31 décembre 2007 et de l'exonération partielle jusqu'au 31 décembre 2010.

Exemple

Soit un établissement existant en 1997 et exonéré de 1997 à 2001 au titre de la zone franche (article 1466 B), qui réalise une extension en 2001 (donc éligible au régime de la zone franche). Il sera exonéré :

- en 2001 sur la totalité de ses bases, en application de l'article 1466 B ;
- en 2002, 2003 et 2004, respectivement sur 75 %, 50 % et 25 % des bases exonérées en 2001, en application du dispositif de sortie « en sifflet » de l'article **1466 B bis** ;
- en 2003, 2004, 2005, 2006 et 2007 au titre de l'extension réalisée en 2001, en application de l'article 1466 B ;
- en 2008, 2009 et 2010, respectivement sur 75 %, 50 % et 25 % des bases exonérées en 2001, en application du dispositif de sortie « en sifflet » de l'article **1466 B bis**.

• Une nouvelle exonération de taxe professionnelle

Le **VI** du **A** du présent article insère dans le code général des impôts un article 1466 C, qui crée une nouvelle exonération de taxe professionnelle.

Comme l'exonération de la zone franche, la nouvelle exonération concerne les entreprises exerçant une activité commerciale, industrielle ou artisanale. En revanche, les professions non commerciales ne sont plus concernées.

Cependant, le champ d'application de la mesure est limité aux seules petites et moyennes entreprises (PME), telles que définies à l'article 1465 B du code général des impôts.

Cet article retient une définition des PME très proche de celle du texte proposé par le présent article pour l'article 244 *quater* E du code général des impôts, relatif au crédit d'impôt. Cependant, la rédaction proposée pour l'article 244 *quater* E est plus précise car elle spécifie que « *l'effectif moyen de l'entreprise est apprécié par référence au nombre moyen de salariés employés au cours de cet exercice ou de cette période d'imposition* ». Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que, s'agissant de l'article 1465 B, cette précision figurait dans l'instruction administrative 6E-6-01 publiée le 2 juillet 2001. Votre commission spéciale vous propose néanmoins un **amendement** apportant cette précision au texte de l'article 1465 B.

La rédaction initiale du présent article réservait le bénéfice de l'exonération aux seules petites et moyennes entreprises exerçant leur activité dans un secteur éligible au bénéfice du crédit d'impôt proposé par le présent article. Cette dernière condition a été supprimée à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le rapporteur au nom de la commission des lois.

L'assiette de l'exonération proposée par le présent article est plus réduite que celle de l'exonération de la zone franche de Corse. Elle porte uniquement sur « *la valeur locative des immobilisations corporelles* ». L'assiette de la précédente exonération était l'ensemble des bases de la taxe professionnelle, définies à l'article 1467 du code général des impôts, ce qui incluait les salaires et, pour les professions non commerciales, les recettes.

Dans la rédaction initiale du présent article, l'assiette de l'exonération était encore plus réduite puisqu'elle ne retenait que « *la valeur locative des immobilisations corporelles, autres que les immobilisations passibles de la taxe foncière, afférente aux créations d'établissements et aux augmentations de bases relatives à la même catégorie d'immobilisations* ». Après que notre collègue M. José Rossi a fait valoir que la rédaction proposée ne tenait pas compte de « *la valeur locative immeubles, terrains, locaux commerciaux et autres* » et que « *les investissements soumis à la taxe foncière représentent 80 % de la base taxable d'un hôtel* », l'Assemblée nationale a adopté deux amendements présentés par M. José Rossi et par le rapporteur au nom de la commission des lois tendant à élargir l'assiette de l'exonération à l'ensemble des immobilisations corporelles.

Votre commission spéciale vous propose un **amendement** de clarification, de portée rédactionnelle, tendant à compléter les travaux de l'Assemblée nationale et à prévoir que, comme aujourd'hui, l'exonération s'applique aux bases afférentes aux créations et extensions d'établissement.

Le plafond de trois millions de francs de bases taxables qui existait dans la loi relative à la zone franche de Corse disparaît dans le dispositif proposé.

En terme de secteurs éligibles, le dispositif proposé ne retient aucune des exclusions figurant dans la loi relative à la zone franche de Corse.

Comme le dispositif d'exonération des créations et extensions d'établissement issu de la loi relative à la zone franche, l'exonération proposée porte sur l'intégralité des parts communale et intercommunale de la taxe professionnelle.

En revanche, le présent article ne prévoit pas d'exonérer, totalement ou partiellement, l'ensemble des bases existantes au 1^{er} janvier 2002, le dispositif zone franche exonérant les bases existantes au 1^{er} janvier 1997.

Le dispositif proposé reprend le principe de la renonciation aux autres mesures d'exonération de taxe professionnelle, prévues aux articles 1464 B, 1465, 1465 B et 1466 A du code général des impôts en cas d'option pour la nouvelle exonération. De même, il précise que l'exonération ne saurait reporter de plus de cinq ans l'application du droit commun. En terme de durée d'application, le nouveau dispositif est plus favorable que celui de la zone franche puisqu'il s'applique aux investissements réalisés de 2002 à 2012, soit dix ans, alors que le dispositif de la zone franche ne s'applique qu'aux investissements réalisés entre 1997 et 2001, soit cinq ans. Cependant, il ne faut pas en conclure que le dispositif proposé est deux fois plus favorable. En effet :

- les créations d'établissement ne seront exonérées qu'à compter de 2003, en raison de la règle de décalage d'un an, et les extensions à compter de 2004, en raison de la règle du décalage de deux ans ;

- la rédaction proposée pour l'article 1466 C prévoit que « *ne peut s'appliquer au-delà du 31 décembre 2012* ». Cela signifie que les créations réalisées à compter de 2008 inclus ne pourront pas bénéficier de cinq années d'exonération. **Les créations réalisées en 2012 ne seront jamais exonérées.** Pour les extensions, ce sont celles réalisées à compter de 2007 qui ne seront pas exonérées pendant cinq ans. **Les extensions réalisées en 2011 et 2012 ne seront jamais exonérées.**

Au total, s'agissant des créations d'établissement, l'exonération sera de cinq ans (même durée que le dispositif zone franche) pour celles réalisées de 2002 à 2007 (six exercices, contre cinq pour le dispositif zone franche). Pour les extensions, l'exonération sera de cinq ans pour celles réalisées de 2002 à 2006 (soit cinq exercices, comme pour la zone franche).

2. Trois volets complémentaires mais indépendants les uns des autres

La conjonction des trois volets du dispositif en matière de taxe professionnelle permet une transition en douceur entre le régime de la zone franche et celui de la nouvelle exonération. L'examen de l'évolution du coût prévisionnel du dispositif permet d'en mettre en évidence les raisons :

Evolution du coût du volet « taxe professionnelle » du projet de loi

(en millions de francs)

	2001	2002	2003	2004
Exonération zone franche	150	30	24	18
Sortie en sifflet	0	96	69	35
nouvelle exo			12	56
Total	150	126	105	109

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Il apparaît que l'année 2002 voit la sortie du dispositif de la zone franche des entreprises existantes au 1^{er} janvier 1997, les plus nombreuses parmi les bénéficiaires de l'exonération, qui « basculent » dans le régime de sortie « en sifflet ».

En 2003, les premières créations d'établissement commencent à être exonérées au titre du nouveau dispositif tandis que les premières exonérations d'extensions au titre du nouveau dispositif n'interviennent qu'en 2004.

Le coût total du volet « taxe professionnelle » du présent article diminue de près de 30 % sur la période. Cela s'explique non seulement par le fait que, dans le nouveau dispositif, seules les créations et extensions sont exonérées, mais aussi (peut-être surtout) par la disparition de la part de l'assiette de la taxe professionnelle reposant sur les salaires¹.

L'exemple ci-dessous permet de mettre en évidence la manière dont les différents volets du présent projet de loi relatifs à la taxe professionnelle se combinent, et comment les avantages peuvent se cumuler :

Exemple

Soit un établissement existant en 1997 et exonéré de 1997 à 2001 au titre de l'article 1466 B (zone franche) du code général des impôts. Il procède en 2001 à une extension éligible au dispositif prévu au même article puis, en 2002 puis en 2004, à une extension éligible au dispositif prévu au futur article 1466 C du code précité.

Dans ces conditions, il sera exonéré :

- en 2001 sur la totalité de ses bases (article 1466 B du code général des impôts) ;
- de 2002 à 2004, respectivement sur 75 %, 50 % et 25 % des bases exonérées en 2001 (futur article 1466 B bis du code précité) ;
- de 2003 à 2007 sur les éléments afférents à l'extension réalisée en 2001 (article 1466 B du code précité).
- de 2008 à 2010 respectivement sur 75 %, 50 % et 25 % des bases exonérées en 2007 au titre de l'extension réalisée en 2001 (futur article 1466 B bis du code précité).
- de 2004 à 2008 sur les éléments afférents à l'extension réalisée en 2002 (futur article **1466 C** du code précité)
- (seulement) de 2006 à 2008 sur les éléments afférents à l'extension réalisée en 2004 (futur article **1466 C** du code précité) car deux périodes d'exonération ne peuvent courir simultanément au titre du même régime et les éléments qui constituent l'extension réalisée en 2004 sont exonérés pendant la période d'exonération afférente à l'extension réalisée en 2002.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ Il convient de rappeler que la perte de recettes résultant de la suppression de la part « salaires » est compensée par ailleurs aux collectivités locales.

S'agissant de la méthodologie retenue par le Gouvernement pour élaborer ce chiffrage, votre rapporteur a recueilli les éléments suivants :

« Aide à l'investissement :

- la part des investissements concernés par la mesure est estimée à 65 % du total des investissements à partir des bases déclarées à la TP ;

- la proportion des créations et extensions a été estimée respectivement à 25 % et 75 % ;

- les créations d'entreprises en Corse représentent 12 % du nombre total d'entreprises, ce pourcentage a été transposé aux bases d'investissements en retenant un poids plus important pour les investissements des entreprises nouvelles soit 25 % ;

- une hypothèse d'actualisation des bases de 10 % par an à compter de 2002 a été retenue.

Sortie dégressive du dispositif :

- la proportion des existants dont la période d'exonération s'achève en 2001 a été estimée à 80 % ;

- le coût de l'exonération partielle de TP est estimé à partir du coût de la compensation du dispositif « zone franche » qui est de 155 MF en 2001, ce montant a été actualisé à 160 MF pour 2002. »

3. La compensation versée aux collectivités locales

Le **B** du présent article dispose qu'il « est institué, dans les conditions prévues chaque année par la loi de finances, une dotation budgétaire destinée à compenser à chaque commune, établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre ou fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle les pertes de recettes » résultant du dispositif de sortie de la zone franche et de la nouvelle exonération de taxe professionnelle.

Étrangement, les modalités de calcul de la compensation ne sont pas précisées.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

1. Approuver le maintien des dispositifs existants

Votre commission spéciale se félicite que le Gouvernement ait choisi de laisser vivre le régime de la zone franche jusqu'à son terme.

Le choix de ne pas remettre en Corse les dispositions issues de la loi relative à la zone franche va dans le sens de l'analyse présentée dans le rapport remis au Parlement en application de l'article 5 de cette loi, selon lequel *« seule la stabilisation jusqu'au terme normal va dans le sens recherché »*.

Votre commission spéciale approuve aussi le principe de la sortie « en sifflet », qui permettra d'éviter aux entreprises pour lesquelles les besoins en investissements sont satisfaits, et qui ne bénéficieront donc pas de la nouvelle exonération (qui s'applique aux seules créations et extensions d'établissement), de subir un retour au droit commun trop brutal.

2. Etendre le bénéfice de l'exonération aux professions non commerciales

Les professions non commerciales étaient éligibles à l'exonération prévue par la zone franche. Il paraît légitime de les inclure dans le champ de l'exonération prévue par le présent article, d'autant plus qu'elles ne bénéficieront plus de l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés (très peu d'entre elles exercent leur activité dans l'un des secteurs éligibles). Votre commission spéciale vous soumet un **amendement** en ce sens.

Les professions non commerciales seront cependant peu concernées par l'exonération (qui ne s'applique qu'aux créations et extensions) puisque leurs cotisations à la taxe professionnelle dépendent surtout de leurs recettes, celles-ci n'étant qu'indirectement affectées par le niveau de leurs investissements. Les immobilisations corporelles ne sont prises en compte, pour le calcul de la taxe professionnelle des professions non commerciales, que lorsqu'elles sont imposables aux taxes foncières sur les propriétés et que le contribuable en a bénéficié pour les besoins de son activité professionnelle.

Par coordination, votre commission spéciale vous propose un **amendement** étendant le champ de l'exonération à l'intégralité des bases de la taxe professionnelle, définies à l'article 1467 du code général des impôts.

3. Exonérer pour cinq ans toutes les créations et extensions d'établissement réalisées avant le 31 décembre 2012

La rédaction proposée par le présent article pour l'article 1466 C du code général des impôts prévoit que l'exonération ne s'applique pas au-delà du 31 décembre 2012.

Cette rédaction conduit à ne pas exonérer du tout les créations d'établissement réalisées en 2012 et à exonérer pour moins de cinq ans les créations réalisées à compter de 2008. Les extensions réalisées en 2011 et 2012 ne seraient jamais exonérées et les celles réalisées à compter de 2007 le seraient pour moins de cinq ans.

Votre commission spéciale vous propose deux **amendements** étendant le principe d'une exonération pour cinq ans à tous les investissements réalisés avant le 31 décembre 2012.

4. Prévoir les modalités de calcul de la compensation aux collectivités locales

Votre rapporteur observe tout d'abord qu'il n'est pas très heureux de prévoir que la compensation donne lieu à une dotation budgétaire alors que la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances précise que les compensations d'exonérations fiscales ont vocation à figurer en prélèvement sur les recettes de l'Etat.

Le Gouvernement a d'ailleurs indiqué à votre rapporteur que, dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits correspondants à la compensation des pertes de recettes résultant des dispositions du présent article figurent dans le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation des exonérations relatives à la fiscalité directe locale. Ce prélèvement sur recettes comprend déjà les sommes destinées à financer la compensation des exonérations de taxe professionnelle résultant de la loi portant statut fiscal de la Corse et de la loi relative à la zone franche de Corse.

Votre commission spéciale s'étonne ensuite que le présent article ne prévoit pas le mode de calcul de la compensation.

Elle vous propose un **amendement** tendant, d'une part, à préciser le mode de calcul de la compensation et, d'autre part, à supprimer la référence à une dotation budgétaire.

Cet amendement tend à calculer la compensation en appliquant aux bases exonérées les taux de 1996, qui servent déjà à calculer les compensations de l'exonération actuelle.

Ce choix, peu satisfaisant sur le plan des principes car il s'inscrit dans le travers fréquemment dénoncé de la déconnexion entre le montant de la compensation versée aux collectivités locales et de l'évolution réelle des bases d'imposition, est malheureusement justifié pour la Corse. En effet, aujourd'hui, la taxe professionnelle est un impôt qui a pratiquement disparu dans l'île en raison de la suppression des parts départementale et régionale et de l'exonération presque totale de la part communale et intercommunale depuis 1996. Les petites communes ne s'y préoccupent plus vraiment de l'évolution de leurs taux de taxe professionnelle si bien que, en retenant la solution la plus logique (le taux de 2001), des transferts de ressources non maîtrisés entre collectivités pourrait se faire jour.

Cependant, et notamment pour les communes et établissements publics de taille significative, le dispositif proposé prévoit que si, depuis 1997, un taux supérieur à celui de 1996 a été voté, c'est celui-ci qui est retenu pour calculer la compensation.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous propose d'adopter le présent article **ainsi modifié**.

Article 44

(art. 4 de la loi n°96-1143 du 26 décembre 1996)

Sortie progressive des dispositifs d'exonération de charges sociales

I. LE DROIT ACTUEL

A. UNE EXONERATION DE CHARGES SOCIALES DANS LE CADRE DE LA ZONE FRANCHE

La loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse a créé, outre les exonérations fiscales, une exonération de charges sociales.

L'article 4 de cette loi majore en Corse l'exonération de charges sociales mise en place par l'article 113 de la loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995), qui prévoit un allègement de charges sociales pour les salaires inférieurs à 1,3 SMIC.

En Corse, l'exonération s'applique aux salaires inférieurs à deux fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (169 fois le SMIC horaire majoré de 100 %), dans la limite d'un plafond de 1.500 francs par mois.

Les entreprises éligibles à l'exonération sont les mêmes que celles qui peuvent bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle prévue par la zone franche. Il s'agit des entreprises exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale au sens de l'article 34 du code général des impôts, ainsi que des entreprises non commerciales dont l'effectif est supérieur ou égal à 3 salariés. Les entreprises exerçant leur activité dans un secteur exclu du

bénéfice de l'exonération de taxe professionnelle ne peuvent pas non plus prétendre à l'allègement de charges sociales¹.

L'exonération s'applique pendant cinq ans aux rémunérations correspondant aux **embauches** réalisées entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001. Les entreprises ayant embauché en 2001 peuvent théoriquement bénéficier de la zone franche au titre des embauches jusqu'en 2005.

Elle s'applique également, pendant cinq ans, aux rémunérations versées à leurs salariés par les **entreprises existantes** en Corse au 1^{er} janvier 1997. Dans ce cas là, l'exonération est totale, mais ne s'applique qu'aux rémunérations versées à **cinquante** salariés pour les entreprises exerçant leur activité dans les secteurs de la construction, du commerce, de la réparation d'automobiles et d'articles domestiques, des transports terrestres pour ceux de leurs salariés qui exercent leur activité uniquement dans la zone courte de Corse, de la location sans opérateur, des services de santé et d'action sociale et des services collectifs, sociaux et personnels.

L'exonération ne s'applique qu'aux rémunérations versées à **trente** salariés lorsque l'activité relève d'autres secteurs. Elle s'applique à **tous** les salariés pour les entreprises agricoles dont les méthodes sont jugées compatibles avec la protection de l'environnement au regard des dispositions de l'article premier du règlement du Conseil européen n° 2078/92.

Au 1^{er} janvier 2002, les effectifs exonérés depuis le 1^{er} janvier 1997 reviendront dans le droit commun.

B. LA MONTEE EN CHARGE DE DISPOSITIFS CONCURRENTS

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, l'allègement de charges sociale mis en place dans le cadre de la zone franche a un concurrent. L'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale prévoit qu'une entreprise ne peut pas cumuler les allègements accompagnant la réduction du temps de travail et l'allègement spécifique à la zone franche de Corse.

Ce dernier étant plus intéressant pour les entreprises implantées en Corse que l'allègement « Aubry » de droit commun, la loi du 19 janvier 2000 a modifié la loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse pour y introduire un article 4 *bis*, qui majore l'allègement prévu à l'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale pour les entreprises éligibles à l'exonération « zone franche », pendant la durée où elles en bénéficient.

¹ Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 43 du présent projet de loi.

Dès lors, il devient financièrement plus intéressant pour une entreprise de s'inscrire dans le cadre de l'article 4 *bis* que dans celui de la zone franche de Corse. Lorsqu'une entreprise, au terme de la période de cinq ans, perd le bénéfice de l'exonération zone franche, elle perd également le bénéfice des dispositions de l'article 4 *bis*. Elle ne peut alors bénéficier que des exonérations de droit commun, applicables en Corse comme sur le continent.

C. UN COUT CROISSANT SANS EFFET SUR LE MONTANT TOTAL DES COTISATIONS RECOUVREES EN CORSE

De toutes les exonérations mises en place en faveur des entreprises par la loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse, l'allègement de charges sociales est celle dont le coût est le plus élevé. Il s'établissait à 296 millions de francs en 2000, contre 200 millions de francs pour l'exonération d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés, et 150 millions de francs pour l'exonération de taxe professionnelle.

Evolution du coût des principaux allègements de charges sociales en Corse

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000
Exonération zone franche		198,4	243,3	279,4	296,1
Réduction sur bas salaire	80,8	78,2	48,5	40,5	40,7
Réduction du temps de travail				3,5	59,3
Total	80,8	276,7	291,9	323,5	396,2

Source : URSSAF de Corse

Les montants exonérés en application de l'article 4 de la loi relative à la zone franche de Corse représentaient en 2000 environ 10 % des cotisations sociales encaissées au titre de l'exercice d'éligibilité. En 1997, cette proportion s'établissait à 8,5 % et en 1998 à 9,6 %. Les effectifs exonérés occupent donc une place croissante dans le total des emplois dans les entreprises implantées en Corse.

L'augmentation du coût de la zone franche a été sans effet sur l'évolution globale du rendement des cotisations sociales entre 1997 et 2000, qui a cru chaque année de plus de 6 %, pour s'établir à 2.906 millions de francs en 2000.

II. LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article met en place, en introduisant un IV *bis* à l'article 4 de la loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse, un dispositif de sortie « en sifflet » de la perte d'éligibilité à l'exonération de charges sociales mise en place par la loi sur la zone franche de Corse.

Le dispositif est **réservé aux entreprises implantées en Corse avant le 1^{er} janvier 1999**. Par conséquent, les entreprises implantées en Corse à compter de cette date n'en bénéficieront pas lorsqu'elles arriveront au terme de leur période d'exonération de cinq ans.

La sortie est prévue en deux ans pour les rémunérations exonérées dans le cadre de la zone franche depuis le 1^{er} janvier 1997. Il est précisé que, « *durant l'année 2002* », l'exonération ne portera plus que sur les salaires inférieurs à 1,75 fois le SMIC (au lieu de deux fois le SMIC), dans la limite d'un plafond de 1.420 francs (au lieu de 1.500 francs). Durant « *l'année 2003* », l'exonération sera applicable aux salaires inférieurs à 1,45 fois le SMIC, dans la limite de 1.360 francs.

Pour les rémunérations exonérées depuis 1998, et qui bénéficieront de la zone franche pour la dernière année en 2002, la sortie se fera en un an. Les entreprises ne pourront bénéficier que des dispositions relatives à « *l'année 2003* », soit une exonération des salaires inférieurs à 1,45 fois le SMIC dans la limite de 1.360 francs.

S'agissant des embauches réalisées à compter du 1^{er} janvier 1999 par des entreprises implantées en Corse avant le début de l'année 1999, et au titre desquelles ces entreprises pourraient bénéficier de la zone franche au delà de 2003, aucun dispositif de sortie n'est prévu.

Lors de l'examen du présent article en première lecture par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a présenté un amendement tendant à porter la durée de la sortie du régime de la zone franche à trois ans pour les entreprises ayant bénéficié de la zone franche depuis le 1^{er} janvier 1997, à deux ans pour les entreprises ayant bénéficié de la zone franche à compter de 1998 et à un an pour les entreprises ayant bénéficié de la zone franche à compter de 1999.

Cet amendement a été rejeté par les députés, qui ont jugé préférable d'adopter l'amendement devenu l'article 44 *bis* du présent projet de loi, qui accorde aux entreprises implantées en Corse des allègements supplémentaires dans le cadre de la réduction du temps de travail.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPECIALE

Le caractère restrictif du dispositif de sortie de la zone franche prévu par le présent article s'explique par la volonté du Gouvernement et de l'Assemblée nationale d'inciter les entreprises implantées en Corse à amorcer un processus de réduction de la durée du travail en réduisant les autres avantages qui peuvent leur être accordés. Il convient d'avoir présent à l'esprit que les exonérations accordées sur le continent aux entreprises qui passent aux

« 35 heures » sont moins intéressants financièrement que celles qui résultent du régime de la zone franche de Corse.

Votre commission spéciale considère qu'il est toujours préférable de laisser les entreprises arbitrer entre les différents dispositifs qui leur sont proposés en fonction de ce qu'elles jugent le plus adapté pour leur développement.

Avec l'introduction dans le présent projet de loi de l'article 44 *bis*, qui accorde aux entreprises implantées en Corse des aides au passage aux « 35 heures » plus intéressantes que celles accordées sur le continent, mais également plus intéressantes que celles accordées dans le cadre de la zone franche, il n'y a plus lieu de restreindre le champ du dispositif de sortie de la zone franche puisque les entreprises souhaitant maximiser leurs avantages financiers sont dorénavant incitées à passer aux « 35 heures ».

Pour les autres, il apparaît inéquitable de ne pas accorder le même mécanisme de sortie à toutes les entreprises ayant bénéficié d'un même avantage (une exonération pour cinq ans).

En outre, le dispositif proposé est **contraire à la logique de la zone franche** puisqu'il avantage les entreprises qui n'ont pas « mérité » leur éligibilité au régime de la zone franche (elles sont exonérées pour la seule raison qu'elles existaient au 1^{er} janvier 1997) alors que celles qui ont eu le type de comportement que la zone franche entendait susciter (embaucher entre 1997 et 2001) ne sont pas récompensées.

Votre commission spéciale vous propose un **amendement** tendant à ouvrir à toutes les entreprises ayant bénéficié de la zone franche entre 1997 et 2001 le bénéfice d'une sortie « en sifflet » sur trois ans, par symétrie avec le mécanisme mis en place par l'article 43 du présent projet de loi en matière de taxe professionnelle.

Sous le bénéfice de l'adoption de l'amendement qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous propose **d'adopter le présent article**.

Article 44 bis

(art. 4 bis de la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996)

Pérennisation du différentiel de charges sociales conféré dans le cadre de la zone franche de Corse

I. LE DROIT ACTUEL

La loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail a mis en place des allègements de charges sociales pour les entreprises qui réduisent la durée du travail. Le régime de ces allègements est défini à l'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale.

En Corse, ces allégements n'auraient pas été incitatifs pour les entreprises éligibles au régime de la zone franche de Corse, qui est plus intéressant financièrement.

Par conséquent, l'article 26 de la loi du 19 janvier 2000 a modifié la loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse pour y insérer un article 4 *bis*, tendant à mettre en place un régime spécifique pour les entreprises implantées en Corse et bénéficiant de l'allégement de charges sociales dans le cadre de la zone franche.

Le nouvel article 4 *bis* prévoit que, lorsqu'une entreprise bénéficiant de l'allégement prévu par la zone franche opte pour l'allégement prévu à l'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale, ce dernier est majoré d'un montant forfaitaire fixé par décret. Le décret du 24 août 2000 a fixé ce montant à 3.000 francs par an.

Financièrement, il est désormais légèrement plus intéressant pour une entreprise d'opter pour l'allégement dans le cadre de la réduction du temps de travail plutôt que de conserver le bénéfice de l'allégement prévu par la zone franche de Corse.

L'article 4 *bis* prévoit que le bénéfice de majoration de 3.000 francs est limité à la période comprise entre l'entrée en vigueur de la loi du 19 janvier 2000 et la fin de la période de cinq ans pendant laquelle l'entreprise aurait bénéficié de la zone franche, si elle n'avait pas choisi d'opter pour l'allégement dans le cadre de la réduction du temps de travail.

II. LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, en première lecture, d'amendements présentés par le rapporteur au nom de la commission des lois et par notre collègue M. José Rossi, pour lesquels le Gouvernement a émis un avis défavorable.

Le dispositif proposé reprend le principe d'une majoration de l'allégement prévu à l'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale au bénéfice des entreprises exerçant leur activité en Corse.

Toutefois, la référence aux entreprises mentionnées à l'article 4 de la loi relative à la zone franche de Corse est supprimée. Par conséquent :

- les entreprises éligibles à l'allégement prévu par la zone franche continueront de bénéficier de la majoration au terme de la période de cinq ans pendant laquelle elles auraient été couvertes par le régime de la zone franche ;

- l'ensemble des entreprises corses, et pas seulement celles qui étaient éligibles au régime de la zone franche, pourra bénéficier de cette majoration.

Le présent article prévoit que le montant de la majoration est fixé par décret. En conséquence, rien ne garantit que l'exécutif choisira de reconduire le montant de 3.000 francs fixé par le décret du 24 août 2000.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPECIALE

Votre commission spéciale considère que l'introduction du présent article dans le projet de loi relatif à la Corse permet de combler une lacune du texte initial.

En matière de taxe professionnelle, l'article 43 du présent projet de loi met en place un dispositif de sortie progressive du régime de la zone franche, mais également une nouvelle exonération appelée à lui succéder. En matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés, le même article ne prévoit pas de sortie progressive, mais crée un crédit d'impôt.

En matière d'exonération de charges sociales, la rédaction initiale du projet de loi instaurait, à l'article 44, un dispositif de sortie de la zone franche extrêmement restrictif, mais ne prévoyait aucune mesure nouvelle appelée à succéder à l'exonération dans le cadre de la zone franche.

En conséquence, en l'absence des dispositions du présent article, les entreprises implantées en Corse, une fois la zone franche expirée, aurait perdu leur « avantage comparatif » en terme de coût du travail.

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale des dispositions du présent article, le ministre de l'intérieur a fait valoir que celles-ci risqueraient « *de se heurter à la législation communautaire qui encadre les aides à finalité régionale dans des limites très strictes* ». Le risque « communautaire » évoqué par le ministre de l'intérieur provient du fait que la mesure proposée par le présent article est générale, à la différence de l'exonération prévue par la zone franche, qui était réservée aux entreprises exerçant dans certains secteurs d'activité et dans la limite d'un certain nombre de salariés.

Votre commission spéciale ne partage pas l'argument du ministre de l'intérieur et note que, en matière de taxe professionnelle, la nouvelle exonération, prévue à l'article 43 du présent projet de loi, est également une exonération générale, et que celle-ci remplace une exonération dont les critères d'éligibilité sont identiques à ceux de l'exonération de charges sociales prévue par la zone franche. Par conséquent, si la compatibilité des dispositions du présent article avec les règles communautaires doit être en mise en doute, il en va de même de l'exonération de taxe professionnelle proposée par le Gouvernement.

En revanche, votre commission spéciale regrette que les dispositions du présent article n'aient pas fait l'objet d'une notification aux autorités communautaires. Le Gouvernement a curieusement indiqué à votre rapporteur

qu'il n'avait pas été procédé à une notification au motif que l'article 44 *bis* est « *d'origine parlementaire* ».

Si les dispositions du présent article devaient figurer dans la version définitive du présent projet de loi, votre commission spéciale serait particulièrement attentive à la date de publication du décret qu'elles prévoient.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

CHAPITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX DROITS DE SUCCESSION

Article 45

(art. 641 *bis*, 750 *bis* A, 885 H, 1135, 1135 *bis*, 1728 A et 1840 G *undecies*
du code général des impôts)

Normalisation progressive du régime fiscal des successions en Corse

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2001

Contrairement aux idées reçues, **la Corse ne bénéficie pas d'une exonération de droits de succession**.

Le régime fiscal des successions en Corse est déterminé par les dispositions de l'arrêté du 21 prairial an IX concernant l'Enregistrement, plus connu sous le nom d' « arrêté Miot », dont l'article 3 dispose que « *ces droit seront exigibles dès que le Receveur de l'Enregistrement au Bureau de la situation des biens aura la connaissance du décès de l'ex-proprétaire, il en suivra le recouvrement sur les héritiers qui seront tenus en acquittant ces droits d'ajouter la déclaration des immeubles fictifs ainsi que celle du mobilier* ».

Des droits de succession sont d'ailleurs perçus chaque année en Corse. Le produit perçu s'établissait à 44 millions de francs en 1998, 31 millions de francs en 1999 et à 48 millions de francs en 2000 (soit 0,13 % du produit total perçu en France en 2000, qui s'élevait à 35 milliards de francs).

Sont en revanche applicables en Corse deux mesures qui dérogent au droit commun :

- **L'absence de déclaration des successions n'est pas sanctionnée**, l'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX prévoyant que « *la peine du droit encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée* ». L'absence de sanction aboutit à un très faible taux de déclaration des successions en Corse (environ 25 %, contre près de 100 % dans le reste de la France) :

Départements	1998 – Successions (source DGI)					1997 – Décès (source INSEE)	
	DECLARATIONS PRINCIPALES		AUTRES DECLARATIONS		total	Nombre de décès	% de décès entraînant le dépôt d'une déclaration de succession
	Imposables	Non imposables	Imposables	Non imposables			
ARDECHE	788	1 269	320	675	3 052	3 044	100,26 %
CANTAL	483	652	285	473	1 893	1 902	99,53 %
CORREZE	813	965	206	764	2 748	3 089	88,96 %
CREUSE	581	883	92	528	2 084	2 050	101,66 %
LOZERE	265	460	61	109	895	916	97,71 %
CORSE DU SUD	59	96	40	111	306	1 226	24,96 %
HAUTE CORSE	80	100	15	132	327	1 435	22,79 %
Total Corse	139	196	55	243	633	2 661	23,79 %
Total France (y compris la Corse)	137 705	205 616	68 042	122 697	534 060	539 390	99,01 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

L'absence de déclaration des successions a pour effet d'**exonérer de fait de droits de succession non seulement les biens immobiliers mais également l'ensemble du patrimoine non immobilier** tel que « *le patrimoine mobilier, notamment les comptes en banque, les portefeuilles détenus auprès d'établissements bancaires ou financiers ou de succursales situées en Corse, ainsi que d'autres éléments du patrimoine économique non négligeables : parts de sociétés, fonds de commerce, etc.* »¹ ;

L'absence de déclaration des successions contribue aussi à entretenir en Corse un **taux de partage des successions inférieur au reste de la France**. En matière immobilière, les travaux de la commission «Badinter», menés dans les années 80 et jamais actualisés depuis, ont établi que le régime de **l'indivision** concernait en Corse 14,8 % des propriétés bâties et 39 % des propriétés non bâties. En France continentale, ces pourcentages s'établissent respectivement à 13,1 % et 16 % dans le Cantal et à 12,6 % et 18,8 % en Lozère.

L'ensemble de ces facteurs permet au patrimoine immobilier corse de se caractériser très largement par **l'absence de titre de propriété** ;

¹ Didier Migaud, rapporteur général, JO AN, première séance du vendredi 16 octobre 1998, discussion de l'article 14 du projet de loi de finances pour 1999.

- l'évaluation des biens immobiliers en Corse n'a pas de base légale, depuis que l'arrêt de la Cour de cassation *Perrino* du 2 janvier 1992 a déclaré illégal le régime en vigueur jusqu'alors.

L'absence de base légale pour l'évaluation des biens immobiliers en Corse

Dans son commentaire de l'article 19 *ter* du projet de loi de finances rectificative de l'hiver 2000¹, notre collègue M. Philippe Marini, rapporteur général, rappelait les régimes successifs d'évaluation des biens immobiliers en Corse :

« Le premier alinéa de l'article 761 du code général des impôts dispose que pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit, les immeubles, quelle que soit leur nature, sont estimés d'après leur valeur vénale réelle à la date de la transmission, d'après la déclaration détaillée et estimative des parties.

En Corse, il en va différemment puisque l'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX précise que « la valeur des immeubles situés en Corse est déterminée pour l'assiette des droits de succession en multipliant par 100 le montant de la part de la contribution foncière revenant à l'Etat ».

L'application de ce dispositif conduisait à attribuer une valeur « fiscale » des biens immobiliers qui correspondait à environ 1 à 2 % de leur valeur vénale. Le décret du 9 décembre 1948 ayant donné un caractère d'impôt exclusivement local à la contribution foncière, le ministre des finances avait décidé, le 24 avril 1951, que les immeubles situés en Corse seraient évalués, comme sur le continent, à leur valeur vénale.

Cette décision avait soulevé de telles protestations que le ministre avait accepté, le 14 juin suivant, de surseoir à la mise en vigueur du régime de droit commun jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé sur le régime applicable en Corse.

*En l'absence de règles nouvelles, la valeur des immeubles avait été calculée, depuis le 14 juin 1951, en appliquant au registre cadastral servant de base à la contribution foncière perçue au profit des départements et des communes, le coefficient de 18, puis de 22, correspondant au taux de la taxe proportionnelle sur le revenu des personnes physiques. Cette taxe ayant été supprimée en 1959, le taux de 22 % avait été remplacé par le taux de 24 correspondant à celui de la seule taxe proportionnelle qui subsistait en matière d'impôt sur le revenu, à savoir celle perçue sur les revenus de capitaux mobiliers. Or, cette méthode d'évaluation a été condamnée par la Cour de cassation dans un arrêt *Perrino* du 2 janvier 1992. Faute d'une base de calcul légale, les droits de succession sur les biens immobiliers en Corse ne pouvaient plus être recouvrés. »*

Par conséquent, **en Corse, même quand les successions sont déclarées, les biens immobiliers ne sont pas taxés.**

¹ Sénat, 2000-2001, n° 149, p. 161.

Il faut noter que ce vide juridique, qui perdure en matière de droits de successions, a été comblé s'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). L'article 885 H du code général des impôts précise que les spécificités corses en matière d'évaluation des biens immobiliers et (d'absence) de sanction en cas de non déclaration ne s'appliquent pas à l'ISF. Les biens immobiliers sont évalués **à leur valeur vénale** et l'absence de déclaration est sanctionnée dans les conditions de droit commun.

Cependant, les immeubles pour lesquels il n'existe pas de titre de propriété échappent à l'impôt de solidarité sur la fortune.

B. LE DROIT À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2002

L'article 21 de la loi de finances pour 1999 a modifié le régime fiscal des successions en Corse.

L'article 25 de loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a prévu que ses dispositions s'appliqueraient au 1^{er} janvier 2002.

A compter de cette date :

- **Le défaut de déclaration des successions sera sanctionné** dans les conditions de droit commun. Le premier alinéa de l'article 21 de la loi de finances pour 1999 supprime en effet la dernière phrase de l'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX, selon laquelle « *la peine du droit encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée* ».

Par conséquent, à compter du 1^{er} janvier 2002, les successions devront être déclarées dans un délai de six mois et l'absence de déclaration sera réprimée dans les conditions prévues par le code général des impôts :

- le montant des droits mis à la charge du contribuable ou résultant d'une déclaration ou d'un acte déposé tardivement est assorti de l'intérêt de retard visé à l'article 1727 et d'une majoration de 10 % (article 1728). Le taux de l'intérêt de retard mentionné à l'article 1727 est fixé à 0,75 % par mois, et s'applique sur le montant des sommes mises à la charge du contribuable ou dont le versement a été différé. La majoration de 10 % n'est applicable qu'à compter du premier jour du septième mois suivant celui de l'expiration du délai de six mois (donc le premier jour du treizième mois du décès) ;

- cette majoration est portée à 40 % lorsque le document n'a pas été déposé dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure, notifiée par pli recommandé, d'avoir à le produire dans ce délai, et à 80 % lorsque le document n'a pas été produit dans les trente jours suivant une deuxième mise en demeure (article 1728 A).

- **L'évaluation des biens immobiliers sera réalisée dans les conditions de droit de commun** pour les successions ouvertes en 2002 et pour les années suivantes.

Le rétablissement d'une base légale pour l'évaluation des biens immobiliers est une **condition nécessaire** du retour au droit commun en matière de droits de succession puisque, aujourd'hui, en son absence, il n'existe pas d'assiette des droits de succession en Corse.

De plus, la mise en œuvre de la sanction du défaut de déclaration restera inopérante tant qu'il n'y aura pas de base légale pour l'évaluation des biens immobiliers puisque la sanction est calculée en appliquant un intérêt de retard au montant des successions. Faute de cette disposition, seul le patrimoine non immobilier aurait pu être taxé.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI

Le présent article propose pour la Corse un régime spécifique, dérogoire du droit commun, en matière de délais de déclaration des successions, et de sanctions de leur non respect. Ce faisant, et même s'il ne modifie pas le texte de l'arrêté du 21 prairial an IX, il rend sans objet les dispositions de l'article 21 de la loi de finances pour 1999 en matière de sanction du défaut de déclaration des successions. Votre rapporteur observe néanmoins qu'il conviendrait de reporter l'entrée en vigueur de celles-ci, faute de quoi le droit commun s'appliquerait en Corse dès le 1^{er} janvier 2002.

En revanche, s'agissant des règles d'évaluation des biens immobiliers situés en Corse, les dispositions du présent article sont sans incidence sur celles de l'article 21 de la loi de finances pour 1999.

A. ALLONGER LE DÉLAI DE DÉCLARATION DES SUCCESSIONS

Le rétablissement des sanctions de droit commun de la non déclaration des successions en Corse pourrait se heurter à un problème pratique. Quand bien même les héritiers voudraient s'acquitter de leur obligation légale (déclaration dans les six mois du décès), tous ne seraient pas en mesure de le faire, en raison de l'absence fréquente de titres de propriétés en Corse, et des difficultés à les reconstituer.

Afin de lever cet obstacle, le **I du A** du présent article insère dans le code général des impôts un article 641 *bis*, qui **porte de six à vingt-quatre mois le délai maximal de déclaration des successions** :

- lorsque la déclaration de succession comporte des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse pour lesquels le droit de propriété du défunt a été constaté antérieurement ;

- lorsque la déclaration de succession comporte des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse pour lesquels les titres de propriété (« *les attestations notariées visées au 3° de l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière* ») ont été reconstitués au cours du délai de vingt-quatre mois.

L'allongement du délai est applicable aux successions ouvertes entre le 1^{er} janvier **2002** et, suite à l'adoption en première lecture par les députés d'un amendement présenté par le rapporteur au nom de la commission des lois, le 31 décembre **2008**. La rédaction initiale du projet de loi prévoyait que le délai de vingt-quatre mois serait applicable jusqu'au 31 décembre 2010.

Le critère emportant le bénéfice d'allongement du délai de déclaration est celui de l'existence ou non, au sein de la succession, d'immeubles et droits immobiliers situés en Corse. Ce critère s'applique quel que soit le lieu de résidence du défunt, et indépendamment de l'existence ou non de titres de propriétés avant la mort du défunt. A contrario, **l'allongement ne s'applique pas aux successions ne comportant pas d'immeubles ou de droits immobiliers**, quand bien même le défunt ou ses héritiers résideraient en Corse.

B. INCITER À LA RECONSTITUTION DES TITRES DE PROPRIÉTÉ PAR DES EXONÉRATIONS DE DROITS DE SUCCESSIONS JUSQU'EN 2012

Le **III** du **A** du présent article insère dans le code général des impôts un article 1135 *bis* qui met en place, au profit des contribuables ayant déclaré leurs successions dans le délai de vingt-quatre mois et qui auront pu produire les titres de propriété dans ce délai, un « bonus » : une **exonération** de droits de mutation par décès (droits de succession) dus au titre des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse. Le reste des successions est imposable.

L'exonération est **totale** pour les successions ouvertes **entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2008**. Elle est applicable à concurrence de la moitié de la valeur des immeubles et droits immobiliers situés en Corse **entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2012**. Le droit commun s'applique pour les successions ouvertes **à compter du 1^{er} janvier 2013**.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, le terme du premier délai était fixé au 31 décembre 2010 et celui du deuxième délai au 31 décembre 2015. Les délais ont été raccourcis à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale d'amendements présentés par le rapporteur au nom de la commission des lois.

La proposition initiale du Gouvernement (**neuf** ans d'exonération totale) était déjà en retrait par rapport à la proposition du Gouvernement aux « *représentants élus de la Corse* » du 20 juillet 2000 qui indiquait que « *pendant [une] période de **dix** ans, l'exonération sera complète* ».

C. LES SANCTIONS PRÉVUES

Bien que la rédaction du présent article entretienne la confusion, il convient de distinguer les sanctions applicables en cas de non respect des délais de déclaration et les sanctions applicables en cas de non reconstitution des titres de propriété.

Les sanctions prévues par les deux régimes étant calculées par référence à la valeur des biens et droits immobiliers, les mesures proposées par le présent article ne pourront être appliquées en pratique que lorsque les dispositions de l'article 21 de la loi de finances pour 1999, qui rétablissent une base légale pour l'évaluation des biens immobiliers en Corse, entreront en vigueur.

Le **I** du présent article crée un article 641 *bis* du code général des impôts qui porte à vingt-quatre mois les délais de déclaration pour les successions comportant des immeubles situés en Corse pour lesquels les titres de propriété existaient à la mort du défunt ou pour lesquels les titres de propriété ont été reconstitués dans les vingt-quatre mois du décès.

Le **II** du présent article modifie l'article 1728 A du code général des impôts afin de tenir compte de ce nouveau délai pour l'application des sanctions de droit commun. Il en résulte, en cas de dépôt de la déclaration de succession postérieurement à l'expiration du délai de vingt-quatre mois :

- que, **si les titres de propriété n'ont pas tous été reconstitués dans les vingt-quatre mois du décès, les sanctions s'appliquent comme si le délai de droit commun (six mois) n'avait pas été respecté**. Les pénalités sont alors calculées à compter de l'échéance du délai de six mois et s'appliquent à la totalité de la succession. Les sanctions encourues sont l'acquittement des droits dus, un intérêt de retard qui court à compter du sixième mois du décès et une majoration de 10 % à compter du treizième mois du décès ;

- que, si les titres de propriété existaient à la mort du défunt (donc pour les contribuables qui se trouvent dans la même situation que les héritiers de biens situés sur le continent, pour lesquels les titres existent dans la plupart des cas), les sanctions courent seulement à compter de l'échéance du délai de vingt-quatre mois, et s'appliquent également à toute la succession.

Pour éviter d'avoir à payer des pénalités sur l'ensemble de la succession, les héritiers de biens pour lesquels les titres de propriétés n'existaient pas à la mort du défunt pourront déclarer la fraction de la succession ne posant pas de problème particulier dans le délai de six mois puis, lorsqu'ils auront reconstitués les titres de propriété, compléter leur déclaration par une déclaration complémentaire. Si cette déclaration complémentaire intervient dans le délai de vingt-quatre mois, aucune pénalité ne leur sera appliquée. Si elle est postérieure, les pénalités ne seront appliquées qu'aux biens figurant dans la déclaration complémentaire.

Le **IV** du présent article introduit dans le code général des impôts un article 1840 G *undecies* dont l'objet n'est pas de sanctionner le défaut de déclaration mais uniquement la non reconstitution des titres de propriété dans le délai de vingt-quatre mois. **Cette sanction est conçue comme celle d'une « usurpation » de l'exonération de droits de succession** mise en place par la rédaction proposée par le II du présent article pour l'article 1135 *bis* du code général des impôts.

L'exonération s'applique aux biens immobiliers situés en Corse pour lesquels les titres existaient à la mort du défunt ou pour lesquels les titres ont été reconstitués dans les vingt-quatre mois du décès. Si cette dernière condition n'est pas remplie, les héritiers sont réputés avoir bénéficié à tort de l'exonération depuis la mort du défunt. Il est donc proposé de leur faire acquitter dans le mois suivant l'expiration du délai de vingt-quatre mois, les droits de succession, un droit supplémentaire de 1% et l'intérêt de retard, lequel court à compter des six mois du décès.

Le régime de sanction proposé appelle de la part de votre rapporteur plusieurs remarques :

- **le dispositif d'allongement des délais de déclaration est source d'insécurité juridique pour les héritiers** de biens et droits immobiliers situés en Corse pour lesquels les titres de propriété n'existaient pas à la mort du défunt.

Le délai de déclaration des successions a été porté à vingt-quatre mois car cette durée est considérée techniquement nécessaire pour reconstituer les titres de propriété, le délai de six mois étant jugé irréaliste au vu de la situation corse.

Dans ces conditions, **il est inéquitable, voire contestable, que le non respect d'un délai jugé techniquement nécessaire (délai de vingt-quatre mois) soit sanctionné comme si c'était le délai jugé irréaliste (délai de six mois) qui avait été méconnu ;**

- le dispositif proposé aboutit à appliquer aux héritiers de biens immobiliers situés en Corse se trouvant dans une situation identique à celle

des héritiers de biens immobiliers situés sur le continent (existence des titres de propriété à la mort du défunt) un régime de sanctions (le défaut de déclaration sanctionné à compter du vingt-quatrième mois du décès) plus favorable qu'aux héritiers de biens situés en Corse pour lesquels les titres de propriété n'existaient pas à la mort du défunt et qui n'ont pas été publiés dans les vingt-quatre mois du décès. Cette situation est d'autant plus **paradoxe** que l'allongement du délai à vingt-quatre mois est justifié par la volonté de mettre en place un régime favorable aux héritiers des biens pour lesquels les titres de propriété n'existaient pas à la mort du défunt ;

- il sera en pratique **impossible** d'appliquer la disposition de l'article 1840 G *undecies* selon laquelle l'absence de reconstitution des titres dans les vingt-quatre mois du délai s'accompagne de l'acquittement des droits dus dans le mois suivant l'expiration du délai de vingt-quatre mois. En effet, tant que les titres de propriété ne sont pas publiés, l'administration fiscale ne dispose d'aucun moyen d'être informée qu'un contribuable bénéficie indûment de l'exonération de droits de succession. ;

- les sanctions de l'article 1840 G *undecies* (qui sont calculées par référence à la valeur du bien immobilier) peuvent d'autant moins être appliquées que, tant que les titres de propriété n'ont pas été publiés et que le bien n'a pas été déclaré, il n'est pas possible de connaître la valeur du bien dont l'exonération de droits de successions est usurpée, et par conséquent **la sanction n'a pas d'assiette** ;

- les sanctions prévues par la rédaction proposée pour l'article 1840 G *undecies* (acquittement des droits dus au titre du bien pour lequel les titres de propriété n'ont pas été reconstitués, majoration de 1 %, intérêt de retard) recoupent les sanctions de droit commun en cas de défaut de déclaration dans les délais (acquittement des droits dus, majoration de 10 %, intérêt de retard). Il se demande si les deux régimes sont exclusifs l'un de l'autre, ou si les sanctions prévues à l'article 1840 G *undecies* s'ajoutent aux sanctions de droit commun (auquel cas le redevable devrait acquitter deux fois les droits dus et l'intérêt de retard).

Il a été indiqué à votre rapporteur qu'aucune de ces deux hypothèses ne devait être retenue, et que les deux régimes devaient être « combinés » :

	Droits dus	Majoration de 10 %	Intérêt de retard	Droit supplémentaire de 1 %
Biens déclarés dans les 24 mois mais titres reconstitués postérieurement	X		X	X
Bien déclaré « hors délai » mais titres reconstitués dans les 24 mois du décès	X	X	X	
Bien déclaré « hors délai » mais titres reconstitués postérieurement aux 24 mois du décès	X	X	X	X

Votre rapporteur considère que cette combinaison entre les différentes sanctions encourues n'apparaît pas clairement dans la rédaction actuelle du présent article.

D. PROROGER LE DISPOSITIF ACTUEL D'INCITATION À LA SORTIE DE L'INDIVISION

L'article 11 de la loi de finances pour 1986, relatif à la fiscalité des entreprises nouvelles en Corse, comporte, à la suite de l'adoption par les députés d'un amendement de M. Nicolas Alfonsi présenté en nouvelle lecture, deux dispositions devenues les articles 750 *bis* A et 1135 du code général des impôts, dont l'objet est d'inciter les contribuables corses à sortir du régime de l'indivision et à procéder au partage des successions :

- *l'article 750 bis A* exonère, entre le 1^{er} janvier 1986 et le 31 décembre 2001, à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse, les actes de partage des successions et les licitations de biens héréditaires du droit de 1 % dû lorsque ces actes interviennent au profit de membres originaires de l'indivision, de leur conjoint, de leurs ascendants ou descendants ou des ayants droits à titre universel de l'un ou de plusieurs d'entre eux ;

- *l'article 1135* dispose que les procurations et les attestations notariées après décès sont exonérées de toute perception au profit du Trésor, entre le 1^{er} janvier 1986 et le 31 décembre 2001, lorsqu'elles sont établies en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens immobiliers situés en Corse.

A l'occasion de l'examen par le Sénat, le 18 décembre 2000, d'un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2000, présenté par notre rapporteur général M. Philippe Marini, demandant au Gouvernement de réaliser un bilan de ces dispositions, la secrétaire d'Etat chargée du budget a considéré que *«la vérité oblige cependant à reconnaître que ces mesures, certes utiles, ont eu un très faible effet. Je le déplore, mais cela doit être mis en rapport avec les vicissitudes des retours ou non-retours au droit commun.*

Il faut bien admettre que, pour cette raison, ce dispositif n'a pas été très incitatif ».

Le présent article modifie ces dispositions sur deux points :

- le **1 du VI du A** du présent article porte du 31 décembre 2001 au 31 décembre 2012 le terme du bénéfice des exonérations ;

- le **2 du VI du A** du présent article ajoute à la liste des actes bénéficiant de l'exonération prévue à l'article 1135, à compter du 1^{er} janvier 2002, « *les actes de notoriété [...] en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens immobiliers situés en Corse* ». Cette modification ne semble pas de nature à modifier l'analyse développée l'année dernière par la secrétaire d'Etat chargée du budget. Votre commission spéciale vous propose un **amendement** rédactionnel précisant que l'exonération porte sur les biens *et droits* immobiliers.

E. APPLIQUER LE DROIT COMMUN AUX BIENS IMMOBILIERS ACQUIS APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI

En première lecture, l'Assemblée nationale a complété le dispositif proposé par le Gouvernement en introduisant un **C** dans le présent article, issu de l'adoption, contre l'avis du Gouvernement, d'un amendement présenté par notre collègue M. Charles de Courson, défendu en séance par notre collègue M. René Dosière et auquel le rapporteur au nom de la commission des lois a donné un avis favorable, le présentant comme « *un amendement de moralisation* ».

Le nouveau paragraphe propose de limiter le bénéfice de l'allongement du délai de dépôt des déclarations de succession et de l'exonération de droits de successions aux biens et droits immobiliers **acquis**¹ en Corse avant l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi.

L'objectif recherché est de permettre, par le biais des outils proposés par le présent article, la normalisation de la situation des titres de propriété des immeubles et droits immobiliers détenus en Corse avant l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi (le « stock »), tout en évitant que ces outils ne donnent lieu à des acquisitions (« flux ») en Corse motivées par des **effets d'aubaine** plutôt que par l'évolution normale du marché immobilier.

Par exemple, il pourrait être envisageable que certains contribuables âgés résidant en Corse ou sur le continent, estimant leur espérance de vie

¹ Les héritiers de biens eux-mêmes hérités par le défunt postérieurement à l'éventuelle entrée en vigueur des dispositions du présent article pourront bénéficier de l'exonération et de l'allongement du délai de déclaration.

inférieure à la date d'expiration de l'exonération de droits de succession, achètent des immeubles en Corse, dont leurs héritiers deviendraient propriétaires sans avoir à acquitter les droits de succession.

De plus, puisque les acquéreurs de biens et droit immobiliers situés en Corse après l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi bénéficieront par définition d'un titre de propriété, l'opportunité de les englober dans le champ de dispositions tendant précisément à favoriser la reconstitution de titre de propriété n'est pas totalement apparente.

Votre rapporteur observe que l'application des dispositions du présent C obligerait les héritiers à déposer deux déclarations pour une même succession lorsque celle-ci comporte à la fois des biens acquis avant l'entrée en vigueur des dispositions du présent article pour lesquels les titres de propriété n'existaient pas à la mort du défunt et des biens acquis après l'entrée en vigueur des dispositions du présent article.

La mesure « anti-abus » proposée par le présent C ne doit cependant pas conduire à geler les partages de biens entre héritiers indivisaires. Dans cette perspective, votre commission spéciale vous propose un **amendement** disposant que l'exonération de droits de succession s'applique aux biens et droits immobiliers ayant fait l'objet d'une licitation ou d'un rachat entre indivisaires, même postérieurement à l'entrée en vigueur des dispositions du présent article.

F. LA COORDINATION AVEC LE RÉGIME DE L'IMPÔT DE SOLIDARITÉ SUR LA FORTUNE

L'article 885 H du code général des impôts dispose qu'un certain nombre d'exonérations en matière de droits de mutation ne s'appliquent pas pour le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Le **V** du **A** du présent article ajoute à cette liste l'exonération prévue dans le nouvel article 1135 *bis*, créé par le présent article.

Le **V** du **A** du présent article procède également à la suppression de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 885 H, selon laquelle ne sont pas applicables à l'ISF les « *règles dévaluation propres aux droits de succession tenant au lieu de situation des immeubles et à l'absence de sanction pour défaut de déclaration pour le paiement de ces droits* ». En d'autres termes, à l'heure actuelle, il n'existe pas de spécificité corse en matière d'ISF : lorsque des titres de propriété existent, l'impôt est calculé selon les modalités de droit commun et le défaut de déclaration est sanctionnée.

La suppression de cette phrase ne s'explique pas par une volonté de mettre en place une spécificité corse en matière d'ISF, mais parce que cette disposition, avec le rétablissement des sanctions et l'adoption par la Corse du

droit commun en matière d'évaluation des biens immobiliers, devient sans objet.

Votre rapporteur observe que c'est l'article 21 de la loi de finances pour 1999, et non le présent article, qui soumet l'évaluation des biens immobiliers situés en Corse au droit commun. Par conséquent, et pour éviter toute conséquence fâcheuse qui pourrait résulter d'un éventuel décalage entre la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent article et celle d'entrée en vigueur de l'article 21, votre commission spéciale vous propose deux **amendements**, tendant à conditionner la suppression de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 885 H à l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 21 de la loi de finances pour 1999.

En effet, si pour une raison ou pour une autre, les dispositions du présent projet de loi entraient en vigueur en 2002 mais l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 21 de la loi de finances pour 1999 était différée au delà du 1^{er} janvier 2003, le droit commun en matière d'évaluation des biens immobiliers pour le calcul des cotisations d'ISF ne pourrait plus s'appliquer, les biens immobiliers situés en Corse ne seraient plus taxés à ce titre.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPECIALE

A. SUR LES OBJECTIFS RECHERCHÉS

Votre rapporteur est favorable au processus de normalisation du régime fiscal des successions immobilières en Corse, initié en 1999, à l'Assemblée nationale, par nos collègues MM. Charles de Courson et Didier Migaud¹ et au Sénat, par nos collègues MM. Michel Charasse² et Philippe Marini³.

Deux types de considération justifient qu'il soit mis fin à la situation actuelle :

1. Des considérations tenant à l'égalité des citoyens devant l'impôt

Si des raisons historiques et l'héritage du passé justifient que le retour dans le droit commun du régime fiscal des biens et droits immobiliers situés

¹ Auteurs d'un amendement au projet de loi de finances pour 1999 tendant à supprimer le défaut de sanction pour non déclaration des successions en Corse. Une fois adopté par l'Assemblée nationale, cet amendement est devenu l'article 14 ter du projet de loi de finances pour 1999.

² Auteur d'un amendement à l'article 14 ter tendant à mettre en place une date d'entrée en vigueur pour le rétablissement des sanctions, et à préciser que les règles d'évaluation des biens immobiliers seraient celles de droit commun.

³ Auteur d'un sous amendement précisant la rédaction de l'amendement de M. Michel Charasse. L'article 21 de la loi de finances pour 1999 reprend la rédaction proposée par M. Philippe Marini.

en Corse soit réalisé selon des modalités progressives et dérogatoires au droit commun, aucune différence de situation ni aucun objectif d'intérêt général ne justifie en revanche que les héritiers, donataires ou légataires de biens situés en Corse n'acquittent pas les droits de succession dans les mêmes conditions que les héritiers de biens et droits immobiliers situés sur le continent.

On rappellera qu'en 1994, les membres du groupe socialiste du Sénat avaient déféré devant le Conseil la loi relative au statut fiscal de la Corse, contestant le fait que ce texte fasse référence à des dispositions qui, *« en raison d'une absence d'évaluation des biens immobiliers situés en Corse, permettent à ces derniers de bénéficier d'une exonération de fait, contraire au principe d'égalité des citoyens devant la loi et devant l'impôt »*. Dans sa décision n° 94-350 DC, le Conseil constitutionnel n'a pas retenu ce moyen, mais pour des raisons de pure procédure¹.

2. Pour des considérations tenant au développement économique de la Corse

Si, sur le plan symbolique, la spécificité du régime fiscal des successions en Corse est parfois considérée comme une compensation accordée aux corses en dédommagement de traitements d'une qualité inférieure au reste de la France dans d'autres domaines, cette approche émotionnelle doit être dépassée.

La spécificité corse en matière de fiscalité des successions, qui aboutit à un taux anormal d'indivision et d'absence de titre de propriété, constitue non pas une faveur mais un handicap subi par l'économie corse.

Les inconvénients de l'absence de titres de propriété ont été mis en évidence par le rapport de la commission mixte chargée de formuler des propositions relatives au régime fiscal spécifique applicable en Corse et destinées à faciliter la sortie de l'indivision, instituée en application des dispositions de l'article 22 de la loi de finances pour 1999 :

« Cette absence de titres, même si elle ne touche qu'une part minoritaire du patrimoine en valeur, est un handicap important pour l'île.

*- En premier lieu, elle se traduit par des **indivisions inorganisées** dont les inconvénients seront évoqués ci-dessous.*

*- En second lieu, cette absence de titres est un **frein au développement et à la modernisation de l'agriculture**. Elle empêche la présentation de baux réguliers, est un obstacle à l'obtention de prêts hypothécaires en l'absence de prise de sûretés, ne facilite pas l'accès au statut du fermage et à d'autres modes d'organisation agricole plus modernes.*

¹ « La régularité au regard de la Constitution de dispositions de nature législative ne peut être utilement contestée qu'à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui les modifient, les complètent ou en affectent le domaine », ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

- En troisième lieu, c'est un **facteur négatif pour le développement économique et la mise en valeur touristique** car les transactions foncières sont entravées ; la détérioration du patrimoine qui en résulte favorise la désertification des villages et l'exode rural.

- En quatrième lieu, la **protection de l'environnement n'est pas facilitée**, l'abandon de fait de nombreux terrains avec le développement corrélatif du maquis ne permet pas une lutte préventive efficace contre l'incendie.

- Enfin, cela **compromet l'exercice des prérogatives de la puissance publique, la fonction judiciaire et l'application de la loi**, par exemple dans les domaines du remembrement et des expropriations pour cause d'utilité publique, rendant plus longue et difficile dans certains cas la réalisation d'équipements publics et privant de ressources les collectivités locales. »

Enfin, on peut également considérer que le fort taux d'indivision en Corse pénalise l'ensemble de la Nation puisque, si elle constitue une forme légitime d'exercice du droit de propriété, l'indivision se traduit par de moindres recettes fiscales pour l'Etat.

En effet, l'indivision diminue la valeur des biens immobiliers concernés (qui souvent, s'agissant de terres agricoles abandonnées, est déjà faible), donc leur valeur vénale, qui représente l'assiette des droits de succession, de mutation à titre onéreux et de l'impôt de solidarité sur la fortune.

B. SUR LES MODALITÉS PROPOSÉES

Le dispositif proposé doit être apprécié au regard de trois critères :

- est-il conforme au principe d'égalité des citoyens devant l'impôt ?
- est-il de nature à permettre la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision ?
- les sanctions prévues en cas de non reconstitution des titres de propriété et de non déclaration des successions sont-elles applicables ?

1. Le dispositif proposé est-il conforme au principe d'égalité des citoyens devant l'impôt ?

• Les dispositions du présent article introduisent des différences de traitement entre les redevables des droits de succession :

- entre, d'une part, les propriétaires de biens et droits immobiliers situés sur le continent et pour lesquels les titres de propriété existent avant la mort du défunt, qui doivent déclarer la succession dans un délai de six mois et qui acquittent les droits et d'autre part, les propriétaires de biens et droits

immobiliers situés en Corse et pour lesquels les titres de propriété existent avant la mort du défunt qui, jusqu'en 2013, devront faire leur déclaration dans un délai de vingt-quatre mois et seront exonérés de droits de succession ;

- au sein des propriétaires de biens et droits immobiliers situés en Corse, entre ceux qui héritent de biens et droits immobiliers acquis avant l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi, et ceux qui héritent de biens et droit immobiliers acquis postérieurement à cette entrée en vigueur.

La première différence de traitement a conduit le Conseil d'Etat à « disjoindre » les dispositions du présent article, considérant que la rédaction proposée pour l'article 641 *bis* du code général des impôts, en étendant le bénéfice de l'allongement aux successions pour lesquels les titres de propriété existaient avant la mort du défunt, laisserait **« subsister, pendant longtemps, entre les héritiers de biens immobiliers, selon que ces biens sont situés en Corse ou sur le continent, des discriminations qui ne peuvent pleinement être justifiées ni par des différences de situation ni par des objectifs d'intérêt général en rapport avec l'objet du projet de loi et seraient donc contraires au principe constitutionnel d'égalité »**.

Votre rapporteur considère que, en l'espèce, il **importe surtout de ne pas traiter les héritiers de ceux qui avaient fait l'effort de détenir des titres de propriété d'une manière moins favorable que les héritiers de ceux qui n'en possédaient pas**.

La situation que les dispositions du présent projet de loi laisseraient *« subsister, pendant longtemps »* (et pour une durée raccourcie en première lecture par l'Assemblée nationale) est celle qui existe en Corse depuis 1801, dans laquelle l'ensemble des héritiers de biens et droits immobiliers situés en Corse (indépendamment de l'existence de titres de propriété) est traité différemment de l'ensemble des héritiers de biens et droits immobiliers situés sur le continent. Le présent article ne fait que prolonger, temporairement, cette distinction, dans le but de mieux la faire disparaître.

Lorsque le Conseil constitutionnel a examiné la conformité à la Constitution des dispositions de la loi de finances pour 1999, il n'a pas estimé que le législateur, en fixant au 1^{er} janvier 2001 le retour de la Corse dans le droit commun, laissait subsister pendant longtemps des discriminations entre propriétaires. Le Conseil constitutionnel n'a pas non plus conclu en ce sens à l'occasion de son examen de la conformité à la Constitution des dispositions de la loi de finances rectificative pour 2000 du 30 décembre 2000, lorsque le législateur a encore repoussé d'un an le retour de la Corse dans le droit commun.

Votre rapporteur constate également que les amendements proposés par votre commission spéciale ont pour effet d'appliquer aux héritiers de biens

immobiliers situés en Corse pour lesquels les titres de propriété existaient à la mort du défunt les mêmes délais de déclaration que les héritiers de biens de même nature situés sur le continent.

S'agissant de la distinction entre les héritiers de biens et droits immobiliers situés en Corse en fonction de la date à laquelle ont été acquis les biens transmis, elle ne peut être regardée comme attentatoire au principe d'égalité des citoyens devant l'impôt. Les bénéficiaires des mesures favorables (allongement des délais de déclaration, exonération de droits de successions) ont été déterminés en fonction de l'objectif poursuivi : mettre de l'ordre dans le régime des titres de propriété en Corse, en apurant le passé, afin d'encourager le développement économique de l'île et de mettre fin à une inégalité devant l'impôt.

Si les propriétaires de biens et droits immobiliers acquis en Corse postérieurement à l'éventuelle entrée en vigueur des dispositions du présent article détiendront nécessairement des titres de propriété, ce ne sera pas par civisme (comme ça pouvait l'être auparavant, lorsque ce n'était pas obligatoire) mais par simple application de la loi. Il n'apparaît donc pas justifié de les faire bénéficier d'un traitement favorable, d'autant plus que, si tel était le cas, des risques d'effets d'aubaine existeraient.

• Le régime des sanctions applicables en cas de non respect des délais de déclaration présente des **incohérences** :

- les héritiers de biens pour lesquels les titres de propriété existaient à la mort du défunt, dont on peut penser qu'ils auront peu de difficultés à respecter le délai de vingt-quatre mois pour déclarer leur succession, se voient appliquer, en cas de non respect de ce délai, des sanctions moins lourdes que les héritiers de biens pour lesquels les titres n'existaient pas et qui n'ont pas réussi à les reconstituer dans les vingt-quatre mois du décès ;

- les héritiers de biens situés en Corse pour lesquels les titres n'existaient pas à la mort du défunt, et qui n'ont pas réussi à les reconstituer dans les vingt-quatre mois du décès, sont sanctionnés en cas de non respect du délai de vingt-quatre mois de la même manière que les héritiers de biens situés sur le continent, alors que les héritiers de biens situés en Corse mais présentant les mêmes caractéristiques que les biens situés sur le continent (les titres de propriété existent à la mort du défunt) bénéficient d'un régime préférentiel ;

- les héritiers de biens situés en Corse se voient accorder un délai plus long que sur le continent au motif que le délai applicable sur le continent est jugé irréaliste pour la reconstitution des titres de propriété. Mais si le délai allongé n'est pas respecté, les héritiers sont sanctionnés comme s'ils n'avaient pas respecté le délai jugé irréaliste.

Les amendements que votre commission vous soumet, et qui vous sont présentés ci-dessous, permettent de lever ces incohérences.

2. Le dispositif proposé est-il de nature à permettre la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision ?

Le présent article repose sur la logique suivante : si les actuels dispositifs d'incitation fiscale à la sortie des indivisions et à la reconstitution des titres de propriété doivent être maintenus, seul le rétablissement de la sanction en cas de non déclaration des successions et la mise en place de sanctions en cas de non publication des titres de propriété par les héritiers sont de nature à permettre un retour progressif à une situation normale.

Le retour pur et simple au droit commun (sanction de la non déclaration dans un délai de six mois) étant voué à l'échec car impraticable, le délai de six mois de déclaration des successions est porté à vingt-quatre mois.

S'il est plus souple que le droit commun, votre rapporteur observe que ce délai reste fortement contraignant pour les héritiers de biens et droits immobiliers situés en Corse, si l'on se réfère au rapport établi en 1984 par MM. André Valls et Noël de Saint-Pulgent, inspecteurs des finances, qui estimaient que *« l'obligation de déclaration ne peut pas toutefois être rétablie sans ménagements ni transition en Corse, car souvent le partage des biens n'y a pas été effectué depuis plusieurs générations et les successions consécutives n'ont pas été liquidées. Or, pour que les successions futures puissent être déclarées, il faut que celles qui les ont précédées aient préalablement été réglées. La remise en ordre de la situation héritée du passé requiert du temps (au minimum cinq à dix ans dans certains cas). L'obligation de déclaration ne pourrait donc entrer en vigueur que progressivement. »*

Votre rapporteur n'a pas le sentiment que les évolutions de la situation des titres de propriété en Corse intervenues depuis 1984 soient forcément de nature à raccourcir les délais nécessaires, d'autant plus que, plus le temps passe, et moins nombreux sont ceux qui ont la mémoire des partages oraux auxquels il a pu être procédé. La procédure habituelle des actes de notoriété, dans lesquels des témoins assurent de la réalité des partages oraux auxquels il a pu être procédé, peut de moins en moins être utilisée.

En outre, le projet de loi ne reprend pas une disposition de la « proposition du Gouvernement soumise aux représentants élus de la Corse » du 20 juillet 2000, qui prévoyait que, pour inciter à la reconstitution des titres de propriété, des **mesures « d'aide à l'expertise seront financées avec le concours de la collectivité et de l'Etat »**.

La mise en œuvre de telles aides, dont le Gouvernement a assuré votre rapporteur qu'elle ne nécessitait pas de disposition législative, est

indispensable compte tenu du coût élevé de la recherche des titres de propriété¹ pour les redevables. Comme le souligne le rapport de la commission mixte chargée de formuler des propositions relatives au régime fiscal spécifique applicable en Corse et aux dispositions destinées à faciliter la sortie de l'indivision, mise en place en application de l'article 22 de la loi de finances pour 1999, « *il importe que les opérations de reconstitution des titres de propriété ne soient pas entravées par des obstacles pécuniaires* ».

Cette commission suggérerait « *que l'Etat, avec le concours de la collectivité territoriale de Corse, prenne en charge les frais d'intervention, non des notaires dont l'intervention est obligatoire pour l'établissement des actes translatifs de la propriété immobilière et dont le rôle a un caractère purement privé, mais des géomètres experts et des généalogistes dont la présence peut seule, généralement, permettre la reconstitution des titres de propriétés* ». Si elles ne sont pas complétées par la mise en œuvre de telles aides, l'efficacité des diverses exonérations de droits d'enregistrement et de timbre reconduites ou créées par le présent article n'est pas susceptible de s'améliorer.

La commission proposait également un nombre important de mesures techniques susceptibles d'encourager la sortie de l'indivision. Leur mise en œuvre ne nécessite pas d'intervention du législateur.

La reconstitution des titres de propriété et l'encouragement de la sortie de l'indivision nécessitent des mesures plus incitatives que celles proposées par le présent article, qui représentent néanmoins un progrès par rapport à la situation actuelle.

Le règlement des seules successions résultant des décès de propriétaires de biens et droits immobiliers situés en Corse qui interviendront avant le 1^{er} janvier 2013 ne suffira vraisemblablement pas à remettre en ordre les titres de propriété relatifs aux immeubles situés en Corse dans les proportions qui seraient souhaitables.

Votre commission spéciale vous propose, afin d'aller plus loin, un **amendement** créant une **exonération de droits de mutation à titre gratuit entre vifs pour les donations**. Cette exonération serait calquée sur l'exonération de droits de succession mise en place au III du A du présent article et concernerait les seuls biens et droits immobiliers contenus dans la donation pour lesquels les titres de propriété n'existaient pas à la date d'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi.

Une telle mesure serait de nature à inciter les propriétaires de biens et droits immobiliers situés en Corse dont l'espérance de vie est supérieure au

¹ Selon les informations recueillies par votre rapporteur, ce coût pourrait parfois être supérieur au produit fiscal résultant de l'imposition de la succession.

31 décembre 2012 à procéder au partage de leurs biens et, par là, à reconstituer leurs titres de propriété.

Elle permettrait également de favoriser la transmission de biens à des générations plus soucieuses de détenir des titres de propriété. La dépense fiscale correspondante ne devrait pas être très élevée puisque, aujourd'hui, selon les informations recueillies par votre rapporteur, les donations auxquelles il est procédé en Corse concerneraient assez peu les biens immobiliers.

Par coordination, et pour éviter les abus, votre commission spéciale vous propose un **amendement** écartant du bénéfice de la mesure les donations afférentes à des biens acquis après l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi.

Votre commission spéciale vous propose un autre **amendement**, qui revient à la rédaction initiale du projet de loi s'agissant des périodes d'exonérations de droits de succession.

Pour les biens et droits immobiliers pouvant en bénéficier, l'exonération serait totale entre 2002 et 2010, puis de 50 % entre 2011 et 2015. Le droit commun serait applicable à compter de 2016.

3. Les sanctions prévues en cas de non reconstitution des titres de propriété et de non déclaration des successions sont-elles susceptibles d'être appliquées en Corse ?

Si des sanctions ne sont pas appliquées efficacement en cas de défaut de déclaration d'une succession, tout l'édifice du présent article s'écroule car la situation actuelle perdurera.

Les sanctions étant assises sur la valeur des biens immobiliers, le dispositif proposé par le présent article ne sera viable que lorsque les dispositions de l'article 21 de la loi de finances pour 1999, qui prévoient le retour de la Corse dans le droit commun pour l'évaluation des biens immobiliers, seront entrées en vigueur.

Le droit actuel permet aux services fiscaux de retrouver les héritiers et de s'assurer que des droits de mutation sont bien acquittés sur les biens transmis par le défunt.

Le rapport remis au Parlement en application de l'article 22 de la loi de finances pour 1999 rappelle les moyens dont disposent les services fiscaux :

« L'article L. 102 A du livre des procédures fiscales fait obligation aux maires « d'adresser dans les mois de janvier, avril, juillet et octobre au service des impôts les relevés des actes de décès établis au cours du trimestre ». Ces relevés (1 fiche par défunt) doivent comporter le nom de ce dernier, le nom des héritiers connus ainsi que les éléments du patrimoine successoral. Les services locaux apurent les fiches au fur et à mesure au vu des déclarations de mutation. Lorsque les déclarations fiscales ne sont pas parvenues au centre des impôts, le service destinataire recherche s'il y avait un intérêt fiscal à ce que le dépôt soit fait. Dans la négative, il procède à un classement sans suite. Dans l'affirmative, il relance les héritiers par voie de mise en demeure si ceux-ci sont connus, la connaissance d'un seul étant suffisante en raison de la solidarité pesant sur les héritiers pour le paiement des droits de mutation par décès (art. 1709 du CGI).

Si les héritiers ne sont pas connus, le centre des impôts local doit entreprendre toute recherche utile au moyen de tous les éléments d'information dont il peut disposer (fiches d'immeuble du bureau des hypothèques, registre des formalités pour la période antérieure au 1^{er} janvier 1956, fichier des notaires qui ont passé les actes, syndics de copropriété, etc...), dans le but de retrouver au moins l'un des héritiers. Une telle identification devrait permettre de contribuer à la reconstitution de la chaîne des héritiers. »

Cependant, en l'absence de connaissance précise du patrimoine du défunt tant par les services fiscaux que parfois par les héritiers eux-mêmes, l'exhaustivité des déclarations de succession qui seront déposées en Corse n'est pas garantie. Par conséquent, il est à craindre qu'une partie du patrimoine immobilier de Corse ne figure pas dans les déclarations de succession et que ce défaut de déclaration ne puisse pas être sanctionné, l'administration ne pouvant apporter la preuve de la propriété de l'héritier. Cette situation ne devrait pas être rare s'agissant des terrains non bâtis du centre de l'île.

Si elle approuve la logique des modalités retenues par le présent article pour accompagner le retour au droit commun en Corse en matière de sanction du défaut de déclaration (allongement du délai, exonération), et si elle approuve le principe de la mise en place de sanctions en cas de défaut de reconstitution des titres dans les vingt-quatre mois du décès, votre commission spéciale souhaite modifier le dispositif proposé afin que les sanctions soient véritablement efficaces, et qu'elles ne frappent pas de manière aveugle.

Dans cette optique, elle vous soumet un **amendement**, modifiant le texte proposé pour l'article 641 *bis* du code général des impôts, afin de **réserver l'allongement du délai de déclaration des successions à vingt-quatre mois aux seuls biens et droits immobiliers pour lesquels les titres de propriété n'existaient pas à la mort du défunt.**

Ainsi, les héritiers devraient déposer leur déclaration de succession dans les six mois du décès, et y faire figurer l'ensemble des biens non immobiliers et des biens immobiliers pour lesquels les titres de propriété existaient à la mort du défunt. Les biens pour lesquels les titres de propriété n'existaient pas à la mort du défunt devront faire l'objet d'une déclaration complémentaire dans les vingt-quatre mois du décès.

Cette disposition n'est pas destinée à pénaliser les propriétaires d'immeubles situés en Corse, mais à les protéger. Dans le dispositif proposé par le présent article, si les titres de propriété ne sont pas reconstitués dans le délai de vingt-quatre mois, les pénalités de droit commun s'appliquent à l'ensemble de la succession.

Cet amendement a également pour effet de supprimer les ambiguïtés du texte du projet de loi provoquées par la notion d'« allongement conditionnel » du délai de déclaration, en prévoyant que les sanctions du défaut de déclaration s'appliquent à compter de l'expiration du délai de vingt-quatre mois.

Par coordination avec cet amendement, votre commission vous propose un **amendement** de conséquence au C du présent article.

Un autre **amendement**, modifiant le texte proposé pour l'article 1840 *G undecies* du même code, prévoit que les sanctions de la non reconstitution des titres de propriété dans le délai de vingt-quatre mois s'appliquent à compter de la date de publication de ces titres.

Faute de cette précision, le dispositif proposé est inopérant. Il est notamment impossible d'obliger un héritier à acquitter des droits de succession « *dans le mois suivant l'expiration du délai de deux ans* » alors que les titres prouvant qu'il en est bien le propriétaire n'auraient pas été reconstitués.

Avec l'amendement qui vous est soumis, le dispositif proposé par le présent article devient opérationnel. Dans sa rédaction actuelle, l'article 1840 *G undecies* est inopérant car les sanctions n'ont pas d'assiette.

Cet amendement permet également de coordonner de manière plus claire le régime des sanctions du défaut de déclaration et le régime des sanctions de la non reconstitution des titres de propriété dans le délai de vingt-quatre mois.

Sous le bénéfice de ces observations, et de l'adoption des amendements qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous propose **d'adopter le présent article.**

Article 45 bis

**Prise en charge par l'Etat d'une partie des cotisations sociales
dues par les employeurs de main d'œuvre agricole en Corse**

I . LA SITUATION ACTUELLE

A. DES AGRICULTEURS CORSES TRES ENDETTES

1. La dette globale

Evoquant les multiples dettes du monde agricole en Corse, le rapport de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse, constituée en 1998 à l'Assemblée nationale, distinguait « *trois grandes masses de dettes : les dettes bancaires, les dettes sociales, et les impayés d'eau* ».

Ce rapport estimait la dette au Crédit Agricole à environ 1 milliard de francs, la dette sociale à 880 millions de francs et les impayés d'eau à plus de 56 millions de francs.

Il jugeait « *saisissant* » le rapprochement entre ces montants et le revenu brut d'exploitation de l'agriculture corse, qui s'établissait à 445 millions de francs en 1997.

2. La dette au titre des cotisations sociales

La caisse centrale de la mutualité sociale agricole (MSA) a fourni à votre rapporteur les éléments suivants relatifs à la dette sociale des agriculteurs exerçant leur activité en Corse :

Impayés de cotisations légales et conventionnelles au 31 décembre 1999

(en millions de francs)

	Actifs	Radiés	Total
Cotisations exploitants	216,1	48,1	264,3
Cotisations sur salaires	259,4	53,5	313,0
<i>Total cotisations</i>	<i>475,5</i>	<i>101,7</i>	<i>577,2</i>
Majorations de retard	279,2	117,9	397,1
Total général	754,7	219,6	974,3

Source : caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Les arriérés de cotisations dus par les actifs représentent les trois quarts de la dette constatée à la fin de l'année 1999. Les majorations de retard constituent environ 40 % de l'endettement.

Celui-ci est la conséquence d'un taux de recouvrement très faible jusqu'en 1999 :

Part des restes à recouvrer dans le total des émissions au titre de l'exercice, et du solde restant dû au 31 mars suivant :

	(en %)				
	1995	1996	1997	1998	1999
Caisse de Corse	67,71	68,06	71,06	71,22	74,49
Moyenne des caisses de la Mutualité sociale agricole	7,08	6,81	6,46	6,58	6,17

Source : caisse centrale de la mutualité sociale agricole

Le solde global des restes à recouvrer au titre des cotisations légales et conventionnelle s'est réduit de 22,7 % entre 1999 et 2000. Il s'établissait au 31 décembre de l'année 2000 à 753,6 millions de francs.

Cette amélioration tient sans doute, en partie, aux réformes entreprises au sein de la caisse de la Mutualité sociale agricole de Corse depuis 1999.

B. UNE CAISSE DE LA MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE PAS ENCORE REDRESSEE

1. Une gestion pas encore rigoureuse

Le rapport de la commission d'enquête constituée à l'Assemblée nationale, ainsi que les contrôles sur pièces et sur place auxquels s'est livré notre collègue M. Charles de Courson, rapporteur spécial du budget annexe des prestations sociales agricoles au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ont révélé de graves dysfonctionnements au sein de la MSA de Corse.

Il en a résulté la suspension par le ministre de l'agriculture de son conseil d'administration, le 30 septembre 1998, et la nomination d'un administrateur provisoire. Le nouveau conseil d'administration été installé le 17 janvier 2000.

Il semble cependant que la MSA de Corse ne soit pas encore parvenue à remédier au désordre comptable dans lequel elle se trouvait.

A titre d'illustration, on constate que, en 1999, pour trois affaires concernant la MSA de Corse jugées par la Cour d'appel de Bastia, la MSA a perdu trois fois. En 2000, pour quatre appels, la MSA n'a obtenu gain de cause que deux fois. Au premier septembre 2001, la MSA avait perdu huit fois sur neuf. Le même phénomène serait constaté dans les tribunaux de première instance.

Dans le cadre des procédures contentieuses qui l'opposent à des agriculteurs qu'elle tient pour endettés à son endroit, la MSA ne parvient généralement pas à justifier les montants qu'elle réclame, et place les magistrats dans l'obligation de lui donner tort. Pourtant, la caisse centrale de la MSA a indiqué à votre rapporteur que les frais d'huissiers et de contentieux engagés par la MSA de Corse étaient dix fois supérieurs à ceux constatés dans des caisses de même taille.

2. Une caisse qui fonctionne grâce aux interventions de la caisse centrale

Les informations communiquées à votre rapporteur laissent penser que la survie de la caisse de la MSA en Corse ne serait due qu'aux interventions de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole, qui lui accorde un régime d'avances de trésorerie plus favorable qu'aux autres caisses.

Par ailleurs, la caisse centrale de la MSA verse à la caisse de Corse une dotation annuelle de 20 millions de francs, prélevée sur les fonds institutionnels du réseau.

II. LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, en première lecture, d'un amendement présenté par le Gouvernement. Donnant l'avis de la commission sur cet amendement, le rapporteur au nom de la commission des lois s'est contenté d'indiquer que *«cet amendement a été adopté par la commission»*.

Le présent article a pour objet d'alléger la « dette sociale » des employeurs de main d'œuvre agricole exerçant leur activité en Corse. Ses dispositions ne sont pas codifiées.

A. LA PRISE EN CHARGE PAR L'ETAT DE LA MOITIE DES ARRIERES DES COTISATIONS PATRONALES

1. Une prise en charge versée à la MSA

La **I** du présent article prévoit la mise en place, au profit de certains employeurs de main d'œuvre agricole, d'une aide de l'Etat au titre de leur arriérés de cotisations patronales dues au régime de base obligatoire de sécurité sociale des salariés agricoles pour des périodes antérieures au 1^{er} janvier 1999.

L'aide ne peut excéder 50 % des cotisations dues.

Le huitième alinéa du **II** prévoit que l'aide ne peut être versée que si le bénéficiaire a autorisé *«l'Etat à se subroger dans le paiement des cotisations sociales auprès de la caisse de mutualité sociale agricole»*. Cette

disposition signifie que l'aide ne sera pas versée à l'agriculteur, mais directement à la MSA.

Votre rapporteur se demande s'il ne conviendrait pas de préciser que l'Etat se subroge pour le paiement de la moitié des arriérés de cotisations patronales dus pour les périodes antérieures au 1^{er} janvier 1999.

Le **V** dispose que les aides au désendettement des personnes rapatriées sont déduites du montant de l'aide créée par le présent article. Le **VI** précise que l'aide ne peut être versée aux employeurs dont l'exploitation est soumise à une procédure de liquidation judiciaire.

Les crédits correspondant au versement de cette aide pourraient figurer à l'article 43 du chapitre 44-77 « *Compensation de l'exonération de cotisations sociales* » du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité. Cette précision figure dans les observations du Gouvernement sur les recours dirigés contre la loi de finances rectificative de l'hiver 2000. Elle s'appliquait à un dispositif de même nature que celui du présent article, qui a fait l'objet d'une censure du Conseil constitutionnel¹.

2. Une prise en charge qui ne concerne que les cotisations patronales

Le **I** précise que l'aide ne peut porter que sur les « *cotisations patronales* » dues par les employeurs de main d'œuvre agricole. Sont donc exclues du champ de l'aide :

- les cotisations salariales (le « précompte ouvrier ») ;
- les cotisations « exploitants » (que les employeurs acquittent pour leur propre couverture sociale) ;
- les cotisations conventionnelles, c'est-à-dire les cotisations recouvrées par la MSA pour le compte de l'UNEDIC, au titre de l'assurance chômage ; et de la CAMARCA, au titre de la couverture complémentaire des retraites des salariés agricoles ;
- les majorations de retard.

3. Une prise en charge à certaines conditions

Le **I** limite le bénéfice de l'aide à la moitié des cotisations dues « *pour des périodes antérieures au 1^{er} janvier 1999* ».

Le **II** conditionne le bénéfice de cette aide au respect de certaines conditions :

¹ Sur ce point, voir le B du II du présent commentaire d'article.

- apporter la preuve de la viabilité de l'exploitation par un audit extérieur ;

- être à jour de ses « *cotisations sociales* » afférentes aux périodes d'activité postérieures au 31 décembre 1998. L'expression « cotisations sociales » englobe toutes les cotisations, et pas seulement les cotisations patronales ;

- être à jour de la part salariale des cotisations patronales, ou s'engager à leur paiement intégral par la conclusion d'un échéancier de deux ans signé « *entre l'exploitant et la caisse* ». Bien que le texte ne le précise pas, on peut penser que la « *caisse* » désigne la caisse de mutualité sociale agricole de Corse.

La part salariale des cotisations patronales étant une sous-catégorie des cotisations sociales, on peut penser, bien que le texte ne le précise pas, que cette condition s'applique à la part salariale des cotisations patronales dues pour les périodes antérieures au 1er janvier 1999. Pour les périodes postérieures à cette date, l'obligation d'être à jour de la part salariale des cotisations patronales est couverte par la condition, déjà mentionnée, exigeant d'être « *à jour des cotisations sociales afférentes aux périodes d'activité postérieures au 31 décembre 1998* » ;

- avoir fait la preuve de sa volonté de rembourser sa dette soit en acquittant d'emblée la moitié des arriérés de cotisations patronales, soit en convenant avec la MSA, dans des conditions qui ne sont pas précisées, un échéancier de remboursement pour une période ne pouvant excéder quinze ans. Dans ce dernier cas, l'aide peut intervenir lorsque l'employeur aura acquitté les échéances correspondant aux huit premières années de cet échéancier.

Votre rapporteur déplore que la rédaction du sixième alinéa du II, qui prévoit cette condition, soit inintelligible pour qui ne se serait pas fait expliquer l'objectif recherché. Il est notamment fait référence à un « *plan* » dont on ne précise pas la teneur. De manière générale, votre rapporteur regrette que le présent article, appelé à figurer dans la loi, soit rédigé comme s'il s'agissait d'une circulaire administrative ou d'un document interne à la mutualité sociale agricole ;

- avoir demandé à bénéficier de l'aide dans l'année suivant l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi, en application du **III**.

Si les demandes doivent être effectuées dans ce délai, les autres conditions d'éligibilité ne doivent pas obligatoirement être remplies à cette date. Mais l'aide ne sera versée que lorsqu'elles le seront toutes (simultanément).

4. Une prise en charge qui entraîne l'abandon des poursuites

Le IV prévoit que, dans le cadre la procédure mise en place par le présent article, « *la conclusion d'un échéancier de paiement de la dette avec la caisse de mutualité sociale agricole entraîne la suspension des poursuites* ». Il n'est pas précisé quelles poursuites seraient ainsi suspendues. Sachant qu'une lecture interprétative du sixième alinéa du II laisse entendre que l'échéancier ne devrait porter que sur la dette au titre des cotisations patronales¹, il est vraisemblable que la suspension ne porterait elle aussi que sur les poursuites relatives à ces cotisations.

Le présent article ne précise pas non plus si le choix du terme « *suspension* » signifie que, en cas de non respect par l'agriculteur des engagements auxquels il a souscrit, les poursuites pourraient être « réactivées », et dans quelles conditions.

En tout état de cause, votre rapporteur note que l'adhésion d'un grand nombre d'employeurs de main d'œuvre agricole exerçant leur activité en Corse pourrait se révéler très utile à la MSA. En concluant des échéanciers de paiement, ceux-ci signent, de fait, une reconnaissance de dettes. Par ce biais, la MSA pourra espérer recouvrer plus d'arriérés de cotisations que par le recours à des procédures contentieuses puisque, devant les tribunaux, celle-ci est souvent bien en peine de prouver la réalité des créances dont elle demande le paiement.

B. UNE MESURE DEJA CENSUREE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le présent article constitue la nouvelle mouture d'une disposition déjà adoptée par le Parlement dans le cadre de la loi de finances rectificative de l'hiver 2000, et qui avait été censurée par le Conseil constitutionnel.

1. Le texte censuré par le Conseil constitutionnel

Le présent article est légèrement différent de l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000).

Alors que le présent article prévoit le versement par l'Etat d'une aide à la MSA représentant au plus la moitié des arriérés de cotisations patronales dues par certains exploitants, l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 2000 ouvrait à ces exploitants la possibilité de bénéficier d'un plan d'apurement² de leur dette au titre des cotisations patronales. L'apurement

¹ Dans le II du présent article, la conclusion de l'échéancier est la deuxième branche d'une alternative, dont la première porte sur l'acquittement d'au moins 50 % de la dette relative aux cotisations patronales de sécurité sociale « antérieures au 1^{er} janvier 1999 », c'est-à-dire dues au titre de périodes d'activité antérieures à cette date.

² Ce plan est sans doute à l'origine de la référence, dans le texte du présent article, à un « plan » indéterminé.

portait sur les cotisations patronales, mais aussi sur les pénalités et majorations de retard.

Les conditions pour bénéficier de ce plan étaient les mêmes que celles fixées par le présent article pour bénéficier de l'aide. Cependant, l'article 64 était plus précis que le présent article, et nombre de critiques apportées à la rédaction n'auraient pu s'appliquer à l'article 64 du collectif budgétaire de l'hiver dernier.

Il y était notamment précisé que la condition relative à l'acquittement de la part salariale des cotisations sociales concernait les cotisations dues pour les périodes antérieures au 1^{er} janvier 1999, que la suspension des poursuites était levée en cas de refus de signer le plan d'apurement et que les poursuites étaient définitivement abandonnées au terme de l'exécution du plan d'apurement des dettes.

L'article 64 prévoyait en outre des conditions supplémentaires pour bénéficier de l'aide. Etaient exclues les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de main d'œuvre ou pour fraude fiscale au cours des cinq années précédant l'entrée en vigueur de la loi. Les personnes ayant sciemment fait de fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir le bénéfice du plan, celles qui n'auraient pas respecté l'échéancier de paiement ou qui ne paieraient pas leurs cotisations courantes étaient également écartées du bénéfice de la mesure.

Votre rapporteur se demande si, a contrario, ces personnes pourront bénéficier des dispositions du présent article.

2. Les raisons de la censure

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2000, le Sénat n'avait pas souscrit au dispositif proposé par le Gouvernement, le jugeant contraire à la Constitution. Il avait supprimé l'article en adoptant un amendement présenté au nom de la commission des finances par notre collègue M. Philippe Marini, rapporteur général. Soixante sénateurs avaient contesté la conformité à la Constitution devant le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision DC 2000-441 du 28 décembre 2000 *« qu'il ne résulte ni des termes de la disposition contestée ni des travaux parlementaires qu'une situation particulière justifierait que les exploitants agricoles qui y soient installés bénéficient d'un plan d'apurement de leurs dettes sociales ; que la seule circonstance que les retards observés dans le paiement des cotisations sociales agricoles sont plus importants qu'ailleurs ne saurait justifier la différence de traitement entre les exploitants agricoles installés en Corse et ceux installés sur le continent qui seraient dans une situation analogue ; qu'en outre, ni la loi ni les travaux parlementaires*

n'évoquent un motif d'intérêt général de nature à fonder une telle différence de traitement ».

2. L'argumentaire du Gouvernement à l'appui du présent article

La présentation par le ministre de l'intérieur de l'amendement devenu le présent article témoigne d'une lecture particulièrement attentive de la décision du Conseil constitutionnel.

Ayant pris acte que la seule circonstance que des retards de paiement plus importants qu'ailleurs ne sauraient justifier la différence de traitement entre les exploitants installés en Corse et ceux exerçant leur activité sur le continent, le ministre s'est efforcé de faire apparaître dans les travaux parlementaires, en l'occurrence le journal officiel des débats, la situation particulière des agriculteurs exerçant leur activité en Corse qui serait de nature à fonder une telle différence de traitement.

• Les arguments tendant à mettre en évidence la situation particulière des exploitants agricoles installés en Corse

En présentant la mesure, le ministre de l'intérieur a fait valoir que :

- *« la situation particulière de la Corse justifie que les exploitants agricoles qui y sont installés bénéficient de la mesure » ;*

- *le fort endettement des agriculteurs corses « est lié à l'implantation tardive de l'agriculture en Corse qui ne s'est réellement développée qu'après la Seconde Guerre mondiale. Pour rattraper ce retard, dans les conditions tant géographiques que climatiques propres à cette île, un très important effort d'investissement s'est révélé nécessaire »¹ ;*

- *« des crises conjoncturelles liées à la situation particulière des exploitants sont venues rendre le remboursement de leurs dettes extrêmement difficile pour nombre d'entre eux » ;*

- *« En l'absence d'une telle disposition, c'est environ un tiers des exploitations qui pourraient être condamnées à la liquidation judiciaire en raison du passif accumulé pour les raisons déjà évoquées ».*

¹ La note de l'inspecteur général des finances François Cailleteau, en date du 16 juin 1997, présente une autre explication du niveau élevé de l'endettement des agriculteurs exerçant leur activité en Corse : *« Les exploitations sont assez généralement lourdement endettées, le remboursement des emprunts et le paiement des dettes courantes aux organismes publics (MSA essentiellement) menaçant à tout moment d'être collectivement interrompu, selon un mécanisme classique, jusqu'à obtention d'un moratoire épongeant, grâce à l'argent public, le gros des arriérés ».*

Ces arguments avaient déjà été développés, pratiquement mot pour mot, par le Gouvernement dans ses observations sur les recours dirigés contre la loi de finances rectificative pour 2000.

Constatant qu'ils n'avaient pas permis de convaincre le Conseil constitutionnel, le ministre de l'intérieur les a complétés en laissant entendre que les arriérés de paiement constatés en Corse ne seraient pas le seul fait d'exploitants agricoles récalcitrants, mais également une conséquence du désordre constaté au sein de la mutualité sociale agricole de Corse : *« les rapports d'inspection diligentés par l'Etat et les travaux parlementaires ont fait apparaître que les défaillances dans le recouvrement des cotisations, qui ont justifié la mise en place de nouvelles instances dirigeantes à la caisse de mutualité agricole de Corse, à partir de 1998, ont provoqué l'accumulation d'un arriéré de paiement important à l'égard de cet organisme.*

« Or, une part significative de l'endettement obérant durablement de le développement agricole en Corse est constitué d'arriérés de paiement de cotisations sociales ».

En d'autres termes, le ministre semble considérer qu'il n'est pas entièrement légitime de réclamer aux exploitants agricoles des cotisations qu'ils n'ont pas payées parce qu'on ne les leur a pas réclamées, ou réclamées selon des procédures irrégulières.

Le ministre a également entendu démontrer la situation particulière dans laquelle se trouveraient les employeurs de main d'œuvre agricole en évoquant *« la situation spécifique en Corse [qui] résulte notamment d'une situation économique induisant des charges et des contraintes qui n'existent pas sur le continent »*. Il a illustré ce propos en évoquant des données statistiques comparant la situation financière des exploitations situées sur le continent et celle des exploitations situées en Corse. Ces données statistiques, et leur portée, sont analysées plus loin par votre rapporteur.

• Les arguments tendant à justifier un traitement particulier en faveur des exploitants agricoles installés en Corse

A l'occasion du débat à l'Assemblée nationale, le ministre de l'intérieur a développé un argument nouveau. Il a placé la mesure en faveur des agriculteurs corses sous le signe de l'aménagement du territoire : *« le dispositif proposé par le gouvernement est vertueux. Il est aussi vital pour l'avenir de l'agriculture en Corse, dont le rôle est décisif dans l'aménagement du territoire de l'île »*.

Mais surtout, le ministre a contesté implicitement l'analyse de la mesure censurée en décembre 2000 faite à cette occasion par le Conseil constitutionnel. Alors que celui-ci avait en partie justifié son annulation sur l'absence de *« motif d'intérêt général de nature à fonder une telle différence*

de traitement », le ministre choisit de n'évoquer aucun motif d'intérêt général dans son propos.

Il ne reprend pas l'argument développé par le Gouvernement en décembre 2000, dans ses observations sur les recours contre la loi de finances rectificative pour 2000, selon lequel *« un évident motif d'intérêt général s'attache à ce que le législateur prenne les mesures permettant de maintenir le tissu agricole insulaire »*.

Le ministre ajoute même, sans que cette possibilité ait jamais été évoquée préalablement, qu'il *« ne serait cependant ni économiquement, ni opportun en équité, de prendre en la matière des dispositions générales »*. Ce faisant, il revendique le traitement spécifique accordé aux exploitants agricoles installés en Corse et confirme son intention d'inscrire la mesure proposée sur le terrain de l'aménagement du territoire. Le ministre n'ignore pas que, en effet, le Conseil constitutionnel a déjà considéré comme conformes à la Constitution des différences de traitement pour des motifs d'aménagement du territoire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPECIALE

A. UNE MESURE ATTENDUE

Evoquant le problème de l'endettement, la Chambre régionale d'agriculture de Corse, dans un document remis à votre rapporteur, considère que *« ne pas régler ce problème équivaldrait à rejeter tout espoir de développement »*.

Cette analyse semble largement partagée puisque, dès l'année 2000, la secrétaire d'Etat chargée du budget et le ministre de l'agriculture ont institué, en Corse, une commission régionale de conciliation (CRC), présidée par le Trésorier-payeur-général de la région et regroupant à la fois les services de l'Etat et les créanciers des exploitants agricoles.

Cette commission a pour objet de procéder à l'examen de l'endettement de 366 agriculteurs endettés. La caisse centrale de la MSA a indiqué à votre rapporteur que, dans ce cadre, *« des abandons de créances, autres que de cotisations sociales, des prises en charge au titre des fonds rentrant dans le cadre des dispositifs « agriculteurs en difficulté », ainsi que des échéanciers de paiement doivent permettre de traiter la situation des exploitations qui établissent être économiquement viables »*.

De toutes les dettes contractées par les agriculteurs, les arriérés de cotisations patronales sont les seules pour lesquelles il ne soit pas possible aujourd'hui d'abandonner des créances. Le présent article a donc pour objet d'appliquer à ces dettes le même régime que pour les dettes bancaires ou les arriérés de paiement des factures d'eau.

B. UNE MESURE DE PORTEE LIMITEE

Il a été indiqué à votre rapporteur que, parmi les dossiers examinés à ce jour par la commission régionale de conciliation, les dettes correspondant aux arriérés de cotisations patronales pour les années antérieures à 1999 représentaient seulement de l'ordre du sixième des dettes totales. Au cas par cas, cette proportion peut être plus ou moins importante.

Mais surtout, votre rapporteur constate que, à ce jour, très peu d'employeurs de main d'œuvre agricole exerçant leur activité en Corse remplissent les critères d'éligibilité à la mesure. Le tableau ci-dessous retrace les questions posées par votre rapporteur à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, et les réponses qu'il a obtenu :

Question	Réponse
1. Combien y a-t-il d'employeurs de main d'œuvre agricole installés en Corse redevables de cotisations patronales ?	246 (ce chiffre correspond aux employeurs en activité à ce jour)
2. Combien y a-t-il d'employeurs de main d'œuvre agricole installés en Corse redevables de cotisations patronales dues au régime de base obligatoire de sécurité sociale des salariés agricoles pour des périodes antérieures au 1 ^{er} janvier 1999 ?	177 (parmi les 246 de la question 1)
3. Parmi la population visée à la question 2, combien d'employeurs sont à jour de leurs cotisations sociales afférentes aux périodes d'activité postérieures au 31 décembre 1998 ?	58
4. Parmi la population visée à la question 2, combien d'employeurs sont à jour de la part salariale des cotisations de sécurité sociale afférentes aux périodes d'activité antérieures au 1 ^{er} janvier 1999 ?	38

Il ressort de la combinaison de ces différents critères que, à ce jour, 38 exploitants au plus pourraient bénéficier des dispositions du présent article. Le caractère très réduit du nombre de bénéficiaires potentiels de la mesure contraste avec l'assertion du ministre de l'intérieur selon laquelle, en l'absence des dispositions proposées par le présent article, le tiers des exploitation agricoles de Corse serait susceptible d'être placé en liquidation judiciaire.

La caisse centrale de la mutualité sociale agricole a indiqué à votre rapporteur que les arriérés de cotisations patronales pour les périodes antérieures au 1^{er} janvier 1999 s'élevaient à 78,8 millions de francs pour les employeurs en activité à ce jour. Ce montant comprend « les cotisations légales (y compris la part ouvrière) et les cotisations conventionnelles (chômage, retraite complémentaire...) des employeurs en activité à ce jour ».

Les cotisations conventionnelles et la « part ouvrière » ne sont pas éligibles à l'aide prévue par le présent article.

Pour les seuls employeurs en activité et à jour de leurs cotisations sociales afférentes aux périodes d'activité postérieures au 31 décembre 1998, les arriérés de cotisations (légales et conventionnelles) pour des périodes antérieures au 1^{er} janvier 1999 s'élèvent à 14,5 millions de francs.

Ces montants contrastent avec le coût des dispositions du présent article annoncé par le Gouvernement, soit de 150 millions de francs.

C. LES AGRICULTEURS CORSES SONT-ILS DANS UNE SITUATION DE NATURE A JUSTIFIER UNE DIFFERENCE DE TRAITEMENT ?

L'agriculture corse est incontestablement dans une situation très difficile. L'emploi non salarié dans ce secteur a diminué de 38 % entre 1990 et 1999. L'INSEE constate que, en terme de part de l'agriculture dans la valeur ajoutée, la Corse se situe dans la moyenne nationale, mais à un niveau inférieur à la France métropolitaine hors Ile-de-France.

A l'Assemblée nationale, le ministre de l'intérieur a considéré que certaines charges et contraintes n'existant pas sur le continent, *« et qui se retrouvent dans le revenu moyen par exploitant »*, expliquaient *« l'existence d'un pourcentage plus important que sur le continent d'exploitations endettées »*.

Il a précisé son propos en indiquant que *« si l'on se réfère aux déclarations fiscales de 1998, le revenu professionnel moyen par exploitation est de 80.000 francs, contre 24.000 francs en Corse »*.

A cet égard, la situation s'est encore dégradée en 1999 puisque le revenu moyen par exploitation pour la France entière (et non pour le seul continent) s'établissait à 84.100 francs, contre 22.200 en Corse.

Le ministre déduisait de cet écart *« qu'il en résulte mécaniquement un endettement supérieur en Corse. Selon les résultats 1999 (...) le montant d'endettement¹ est de 600.000 francs pour 715.000 francs de production sur l'exercice pour les exploitations sur l'ensemble de la France, alors qu'en Corse, il est de 615.000 francs pour 480.000 francs de production. »*

¹ L'endettement auquel se réfère le ministre est l'endettement total des exploitations, et non le seul endettement au titre des arriérés de cotisations sociales.

Votre rapporteur a eu connaissance de la décomposition région par région des données avancées par le ministre, qui sont reproduites dans le tableau ci-dessous :

Comparaison des exploitations corse avec celles des autres régions (exploitations « professionnelles »)

(en milliers de francs)

Année 1999	Revenu professionnel moyen par exploitation (1)	Dettes totales moyennes par exploitation (2)	Résultats économiques Production moyenne de l'exercice par exploitation (2)
Alsace	110,1	660,8	889,5
Aquitaine	79,8	707,9	901,6
Auvergne	48,7	365,6	385,7
Basse-Normandie	70,8	666,1	685,1
Bourgogne	121,5	734,8	812,8
Bretagne	70,4	886,1	921,0
Centre	107,8	718,4	751,9
Champagne-Ardenne	206,9	1.036,1	1.393,3
Franche-Comté	75,3	441,3	575,7
Haute-Normandie	113,6	795,3	869,7
Ile-de-France	149,6	790,4	915,1
Languedoc-Roussillon	43,8	507,0	626,6
Limousin	40,9	325,3	339,3
Lorraine	99,6	882,4	840,4
Midi-Pyrénées	47,4	395,4	397,4
Nord-Pas-de-Calais	118,1	718,3	868,1
Pays-de-la-Loire	81,8	682,0	795,6
Picardie	174,3	1.142,7	1.152,9
Poitou-Charentes	73,2	563,4	626,0
Provence-Alpes Côte d'Azur	67,4	428,4	756,1
Rhône-Alpes	64,0	371,6	550,7
Corse	22,2	663,4	486,1
France entière	84,1	615,7	715,3

Sources : COTNS (1) et RICA (2). Ministère de l'agriculture et de la pêche.

Il ressort de ce tableau que 14 régions métropolitaines ont une dette totale par exploitation supérieure à celle de la Corse et trois régions métropolitaines ont une production moyenne par exploitation inférieure à celle de la Corse.

La région Auvergne est dans une situation plus défavorable que la Corse pour les deux critères.

De ce point de vue, la Corse n'est donc pas dans une situation particulière puisqu'elle n'arrive au dernier rang pour aucun des deux critères, et qu'une région est plus mal placée qu'elle pour les deux critères.

Les données présentées ci-dessus peuvent être complétées par une comparaison des taux d'endettement des exploitations agricoles dans les régions métropolitaines, ainsi que des composantes de ce ratio.

Les données le permettant figurent dans le tableau ci-dessous :

Composantes du taux d'endettement des exploitations agricoles

(en milliers de francs)

Année 1999	Actif total moyen par exploitation	Dettes totales moyennes par exploitation	Taux d'endettement
Alsace	1 816,9	660,8	36,31
Aquitaine	2 152,5	707,9	32,81
Auvergne	1 514,2	365,6	24,11
Basse-Normandie	12 627,5	666,1	40,79
Bourgogne	2 260,4	734,8	32,43
Bretagne	1 644,8	886,1	53,70
Centre	1 961,1	718,	36,54
Champagne-Ardenne	3 524,0	1 036,1	29,32
Franche-Comté	1 612,7	441,3	27,32
Haute-Normandie	1 936,6	795,3	41,03
Ile-de-France	1 586,3	507,0	39,74
Languedoc-Roussillon	1 586,3	507,0	31,89
Limousin	1 614,8	325,3	20,13
Lorraine	2 311,2	862,4	37,22
Midi-Pyrénées	1 442,7	295,4	27,37
Nord-Pas de Calais	1 876,3	718,3	38,17
Pays de la Loire	1 585,2	682,0	42,91
Picardie	2 546,2	1 142,7	44,75
Poitou-Charentes	1 777,7	583,4	32,73
Provence Côte d'Azur	1 449,2	428,4	29,45
Rhône-Alpes	1 277,0	371,6	29,03
Corse	1 304,4	663,4	50,84
France entière	1 751,8	615,7	35,06

Source : RICA (2). Ministère de l'agriculture et de la pêche.

Il apparaît que, en proportion de l'actif du bilan des exploitations agricoles, les exploitations situées en Corse ne sont pas dans la situation la plus défavorable puisque les exploitations bretonnes ont un taux d'endettement supérieur au leur.

S'agissant des composantes de ce ratio, 14 régions ont une dette moyenne par exploitation supérieure à celle de la Corse, et dans l'une d'elles, la région Rhône-Alpes, est constaté un actif total moyen par exploitation inférieur à celui des exploitations situées en Corse.

Le ministre de l'intérieur a également indiqué au cours du débat à l'Assemblée nationale que « les exploitations corses se distinguent de celles du continent en ce que le nombre des exploitations dont le montant total de dettes est supérieur ou égal à 90 % du total du bilan est trois fois plus

important que la moyenne nationale. Elles représentent 10,7 % des exploitations endettées alors que, sur le continent, ce pourcentage n'est que de 3,6 %. De plus, ces exploitations cumulent 43 % des dettes totales alors que, sur le continent, ce pourcentage n'est que de 9 % ».

Le 17 juillet 2001, votre rapporteur a demandé au ministre de l'intérieur de lui communiquer ces données pour chacune des régions métropolitaines. Il a reçu, la veille de l'examen de son rapport par votre commission spéciale, les données relatives aux exploitations dont la dette représente plus de 90 % du total de leur bilan. En revanche, il n'a toujours pas été destinataire de la part de l'endettement total constitué par l'endettement de ces exploitations.

Pourcentage des exploitations dont la dette représente plus de 90 % du total de bilan

Année 1999	Pourcentage des exploitations endettées à plus de 90 %
Alsace	2,3
Aquitaine	2,2
Auvergne	0,2
Basse-Normandie	6,7
Bourgogne	3,3
Bretagne	8,7
Centre	3,4
Champagne-Ardenne	1,2
Franche-Comté	0,2
Haute-Normandie	4,2
Ile-de-France	6,8
Languedoc-Roussillon	3,7
Limousin	0,5
Lorraine	0,2
Midi-Pyrénées	2,1
Nord-Pas de Calais	1,9
Pays de la Loire	3,9
Picardie	2,6
Poitou-Charentes	4,8
Provence Côte d'Azur	7,3
Rhône-Alpes	1,9
Corse	10,7
France entière	3,5

Source : RICA 99. Ministère de l'agriculture et de la pêche

Il ressort de ce tableau que la Corse est la région dans laquelle est constatée la plus forte proportion d'exploitations très endettées.

Ce constat général recoupe les informations recueillies par votre rapporteur relatives aux arriérés de cotisations sociales. La caisse centrale de la mutualité sociale agricole constate en Corse à la fois une concentration de la

dette sur un petit nombre de gros débiteurs et un éparpillement de la dette sur une multitude de petits débiteurs.

Le rapport de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion de services publics en Corse soulignait que « *les agriculteurs accusant des retards de paiement de leurs prêts bancaires à la caisse régionale de Crédit agricole ont, pour la plupart d'entre eux, des arriérés – parfois très importants – dans le paiement de leurs cotisations à la mutualité sociale agricole* »¹.

Votre rapporteur se demande pour quelle raison le ministre de l'intérieur a choisi de faire référence à la concentration de la dette agricole constatée en Corse pour justifier la mise en œuvre d'une mesure destinée à bénéficier uniformément à tous les exploitants agricoles endettés implantés en Corse, à concurrence de la moitié de leurs arriérés de cotisations patronales, indépendamment de leur niveau d'endettement.

A cet égard la mesure proposée par le présent article est différente du dispositif prévu par l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 2000, censuré par le Conseil constitutionnel, qui proportionnait l'allègement des dettes au titre des cotisations patronales « *à l'ensemble des dettes de l'exploitation agricole* ».

Les données présentées ci-dessus peuvent être récapitulées de la manière suivante :

Critère de comparaison	Régions métropolitaines dans une situation plus défavorable que la Corse
Production moyenne de l'exercice par exploitation	Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées
Dettes totales moyennes par exploitation	Aquitaine, Auvergne, Basse Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Nord-Pas de Calais, Pays-de-la-Loire, Picardie.
Actif total moyen par exploitation	Rhône-Alpes
Taux d'endettement	Bretagne
Pourcentage d'exploitations dont l'endettement est supérieur à 90 % du total de bilan	Aucune
Revenu moyen par exploitation	Aucune

¹ Assemblée nationale, , onzième législature, n° 1077, p.262.

Il ressort de ces éléments que l'agriculture corse connaît indiscutablement une situation difficile. Toutefois, rien n'interdit au Gouvernement, pour y remédier, de mettre en place des dispositifs d'aide aux filières en crise, telles que la production d'agrumes, qui est spécifique à la Corse, sur le modèle des aides mises en place sur le continent au bénéfice de la filière bovine touchée par la crise de la « vache folle » (dont la Corse a d'ailleurs été épargnée).

Il apparaît également que les productions agricoles exploitées en Corse procurent aux agriculteurs installés dans l'île un revenu moyen par exploitation très inférieur aux autres régions métropolitaines. Il conviendrait cependant, pour juger de la pertinence de ce critère, de disposer d'une comparaison par région du revenu moyen des exploitations de France métropolitaines, afin de comparer si, pour un même type de production, les exploitants agricoles installés en Corse sont toujours dans une situation défavorable.

Quoi qu'il en soit, la Corse, en tant qu'entité géographique, ne peut en rien être considérée comme relevant d'une situation particulière.

En conséquence, et sous le bénéfice de ces observations, votre commission spéciale vous propose de supprimer cet article.

TITRE IV PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS

Article 46

Mise en œuvre du programme exceptionnel d'investissements

I. LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article résulte de l'une des « propositions du Gouvernement aux représentants élus de la Corse » formulées le 20 juillet 2000.

Ce document indique que « le Gouvernement proposera au Parlement de voter un dispositif législatif prévoyant une programmation sur 15 ans d'investissements publics destinés à combler les retards d'équipement dont souffre encore la Corse dans plusieurs secteurs. Ces investissements seront financés par l'Etat et la collectivité territoriale de Corse, selon des proportions tenant compte des capacités de financement de la collectivité ; en moyenne 70 % seront à la charge de l'Etat.

« La programmation portera notamment sur les grandes opérations d'infrastructures routières et ferroviaires nécessaires au désenclavement des territoires.

« La mise au point de cette programmation sera effectuée en concertation entre le préfet de Corse, qui recevra un mandat du Gouvernement, et la collectivité territoriale.

« Un dispositif d'assistance à l'ingénierie publique sera mis en place ».

La rédaction du présent article est relativement fidèle à la proposition formulée le 20 juillet 2000.

Il est prévu la mise en œuvre d'un programme exceptionnel d'investissement (PEI), qui « exprime un effort **exceptionnel** de la collectivité nationale envers la Corse ». Ce programme devra être réalisé en quinze ans et établi en coordination avec le contrat de plan Etat-région et la programmation des fonds structurels européens.

Le PEI doit aider la Corse à surmonter, « par un effort d'investissement **conséquent** », non seulement son déficit en équipement et en services collectifs structurants, mais aussi le « handicap naturel que constituent son insularité et son relief ».

Les « modalités de la mise au point de la programmation » seront déterminées par convention entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse. Le mandat du Gouvernement que recevra le préfet n'est pas confirmé.

Interrogé par votre rapporteur sur le contenu éventuel du PEI, le Gouvernement a transmis les indications suivantes :

« Le projet de programme exceptionnel d'investissement a fait l'objet d'une concertation étroite avec la collectivité territoriale de Corse et d'un travail interministériel intense qui n'est pas achevé. Aussi il n'est pas possible de donner dans le détail le contenu du programme qui n'est pas encore arrêté définitivement par le Gouvernement. Cependant, le document présente dans sa rédaction actuelle les grandes lignes des catégories d'investissements nécessaires pour rattraper le retard de développement de l'île.

*Il s'agit, en premier lieu, des **infrastructures de transports et de communications**. En effet, la Corse dispose d'un réseau routier étendu de plus de 7 000 km au parcours très accidenté en raison du relief. La maîtrise d'ouvrage de ce réseau est répartie entre la collectivité territoriale de Corse pour 574 km, les deux départements pour 2 430 km et les communes pour 2 400 km. Si on considère exclusivement le réseau routier de la collectivité territoriale de Corse, nous sommes loin d'un réseau moderne répondant aux attentes de la population et de l'économie.*

L'aménagement de ce réseau est donc un impératif majeur. De même, certaines routes départementales d'intérêt régional doivent faire l'objet d'un programme d'amélioration significatif.

Le réseau ferré nécessite des investissements lourds pour sortir ce moyen de communication de son caractère quasi confidentiel.

Des investissements sont également nécessaires sur les ports d'Ajaccio et de Bastia dont le transfert à la collectivité territoriale de Corse est envisagé.

*Le deuxième thème abordé par le programme exceptionnel d'investissement concerne la **maîtrise de l'environnement et la valorisation des territoires de l'intérieur**. Il s'agit, dans ce chapitre, de mettre à niveau les infrastructures de base concernant l'assainissement et l'eau. De même des programmes ciblés en matière agricole peuvent y prendre place.*

*Un autre aspect important du projet de programme exceptionnel d'investissement est la **cohésion sociale et la formation**. Les investissements qui pourraient être retenus dans ce domaine sont relatifs à l'enseignement secondaire ou supérieur, à la culture, aux équipements sportifs et aux infrastructures hospitalières. Il sera également indispensable de trouver dans ce projet de programme les investissements concernant le développement urbain, qu'il s'agisse de voiries proches des agglomérations ou des rocades proprement dites et des opérations de requalification des villes.*

*Enfin, compte tenu de son importance sur l'économie, le **tourisme** pourrait également faire partie des catégories d'opérations inscrites. »*

Le montant du PEI n'est pas précisé, mais il est prévu que l'Etat ne pourra pas financer plus de 70 % de ce montant. La part de la collectivité territoriale de Corse dans le financement du PEI n'est pas plafonnée.

Le rapport de notre collègue M. Bruno Le Roux au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale estime que le montant du PEI pourrait s'élever à 13 milliards de francs, soit 866,6 millions de francs par an.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPECIALE

- Votre commission spéciale partage le principe de la mise en place d'un programme exceptionnel d'investissement, ainsi que les objectifs qu'il poursuit. Le déficit de la Corse en équipements et en services collectifs structurants est évident, et les handicaps naturels que constituent le relief et l'insularité justifient que la Corse bénéficie de dispositions spécifiques, comme l'a rappelé le Sénat à l'occasion de l'examen des différents textes relatifs à la Corse (statuts de 1982 et 1991, statut fiscal de 1994, zone franche de 1996).

- Votre commission spéciale se félicite que, s'agissant de la Corse, le Gouvernement se rallie à la **logique qui était celle du Sénat** lors de l'examen du projet de loi d'aménagement et de développement durable du territoire, au printemps 1999. Notre Haute Assemblée avait alors insisté sur la nécessité d'accompagner la logique de demande, qui avait la faveur du Gouvernement et qui est traduite par les schémas de services collectifs, par une logique d'offre, en développant les infrastructures.

- Votre commission spéciale s'interroge sur la signification de la coordination prévue avec le contrat de plan Etat-région et la programmation des fonds structurels. Si elle juge indispensable d'élaborer le PEI en complémentarité avec les objectifs poursuivis par ces instruments, elle considère qu'il serait malvenu que l'Etat inclue dans sa participation au financement du PEI les crédits qu'il consacre par ailleurs aux contrats de plan et aux opérations incluses dans la programmation des fonds structurels, qui auraient été réalisées avec ou sans le PEI.

Votre rapporteur a demandé au Gouvernement si la part de l'Etat et celle de la collectivité territoriale de Corse seraient calculées en tenant compte des fonds structurels ou « hors fonds structurels ». Il a reçu la réponse suivante, pleine d'ambiguïtés : *« Le programme exceptionnel d'investissement pour la Corse est en principe indépendant aussi bien du contrat de plan que du DOCUP, lesquels portent d'ailleurs sur une durée plus courte (2000-2006).*

Les opérations inscrites au PEI relèvent donc d'un financement exclusivement national, apporté par l'Etat et par la collectivité territoriale de Corse selon une clef de répartition propre à chacune d'elles.

Ce principe n'interdit cependant pas de rechercher, au cas par cas, un cofinancement communautaire pour celles des opérations du PEI qui répondraient aux conditions d'éligibilité définies par le DOCUP ».

Votre rapporteur interprète cette réponse comme signifiant que les crédits des fonds structurels peuvent venir s'ajouter à l'effort financier de l'Etat (qui doit en tout état de cause représenter 70 % du total) et à ce titre être compris dans le calcul des 30 % restants.

- Votre commission spéciale s'inquiète de la capacité de la collectivité territoriale de Corse à s'acquitter de sa part du financement du PEI. En retenant l'hypothèse d'un coût total du PEI de 13 milliards de francs et d'une participation de la collectivité territoriale de Corse à hauteur de 30 %, soit 3,9 milliards de francs, la collectivité territoriale de Corse devra consacrer 260 millions de francs par an aux opérations du PEI.

Sachant que le montant des crédits inscrits en section d'investissement du budget primitif de la collectivité territoriale de Corse pour 2001 s'établit, hors dotation de continuité territoriale, à 806,8 millions de

francs, le financement du PEI représenterait **32 %** des dépenses d'investissements annuelles de la collectivité territoriale de Corse.

- Votre commission spéciale s'étonne du caractère peu normatif de certaines des formules employées par le présent article (« *effort d'investissement conséquent* », « *effort de solidarité exceptionnel* ») et de la novation juridique que constitue la notion de « *collectivité nationale* »¹.

Votre commission spéciale vous propose un **amendement** tendant à inscrire le PEI dans le code général des collectivités territoriales, à reformuler la rédaction proposée par le présent article et à souligner que le PEI doit être élaboré en coordination avec les **objectifs** du contrat de plan et de la programmation des fonds structurels.

Elle observe que le PEI sera mis en œuvre sur une durée correspondant à deux contrats de plan, que la mise en œuvre du prochain contrat de plan, à compter de 2007, est conditionnée à l'entrée en vigueur du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADU) et que, par conséquent, il serait souhaitable que le contenu du programme exceptionnel d'investissement puisse faire l'objet d'une évaluation à cette occasion, de manière à tirer les conséquences du bilan de l'actuel contrat de plan et de l'entrée en vigueur du PADU.

En outre, votre rapporteur jugerait utile que les documents budgétaires relatifs aux différents départements ministériels fournis chaque année à l'appui du projet de loi de finances identifient, pour chacun des chapitres concernés, les montants consacrés chaque année au financement du PEI.

Sous le bénéfice de ces observations, et de l'adoption de l'amendement qu'elle vous soumet, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Il se demande également comment s'articule cette notion avec celle de « solidarité nationale », dont la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à l'allocation personnalisée d'autonomie prévoit qu'elle assure une partie du financement de cette allocation.

TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES

Article 47

(art. L. 4421-3 du code général des collectivités territoriales)

Conférence de coordination des collectivités territoriales

Cet article a pour objet d'insérer un article L. 4421-3 dans le code général des collectivités territoriales, afin de créer une conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse.

La question de la coordination des politiques menées par l'Etat, la collectivité territoriale, les deux départements et les 360 communes de l'île n'avait pas été spécifiquement abordée dans le statut de 1991.

Le code général des collectivités territoriales, dans son article L. 5421-1, autorise les conseils généraux de départements même non limitrophes à créer des **institutions** ou des **organismes interdépartementaux pouvant associer des conseils régionaux ou des conseils municipaux**.

Ces organismes sont des **établissements publics** investis de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Leur administration est assurée par les conseillers généraux élus à cet effet, conformément aux règles édictées pour la gestion départementale.

C'est ainsi que les conseils généraux de la Savoie et de la Haute-Savoie ont décidé, au cours du premier semestre 2001, de créer une assemblée des pays de Savoie, afin de gérer en commun les compétences facultatives qu'ils peuvent exercer : économie, tourisme, culture, agriculture, enseignement supérieur¹.

Lorsqu'ils associent des conseils régionaux ou des conseils municipaux, ces organismes interdépartementaux sont régis par les dispositions relatives aux « syndicats mixtes ouverts », c'est-à-dire associant des collectivités territoriales, leurs groupements et d'autres personnes morales de droit public. Leur conseil d'administration comprend des représentants de tous les conseils ainsi associés.

Le présent projet de loi prévoit la création d'une **instance de concertation plus souple**, sur le modèle des conférences interdépartementales qui permettent de débattre de questions d'intérêt commun².

Présidée par le président du conseil exécutif de Corse, la conférence de coordination serait composée des présidents des conseils généraux et, en tant que de besoin, des maires et des présidents des établissements publics de

¹ La Gazette des communes, 4 juin 2001, page 8.

² Article L. 5411-2 du code général des collectivités territoriales.

coopération intercommunale de l'île. Elle pourrait également entendre des personnalités qualifiées. Cette flexibilité devrait permettre à la nouvelle instance de siéger dans des **formations différentes selon les sujets évoqués**.

La conférence de coordination devrait se réunir au moins une fois par an, sur un ordre du jour fixé par son président, pour « *échanger des informations, débattre de questions d'intérêt commun et coordonner l'exercice des compétences des collectivités territoriales, notamment en matière d'investissements.* »

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. José Rossi, avec l'avis favorable de la commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, prévoyant la **participation du président de l'Assemblée de Corse** à la conférence de coordination, en tant que membre de droit.

Votre commission spéciale approuve la création d'une telle instance de concertation. Comme l'indiquait notre collègue Jacques Oudin dans son rapport¹ remis en 1994 au Premier ministre M. Edouard Balladur : « *Le foisonnement administratif de la Corse qui, pour seulement moins de 250.000 habitants, dispose de deux départements et d'une région, c'est-à-dire de deux conseils généraux, d'une assemblée de Corse, d'un conseil exécutif, de deux préfets, etc... rend nécessaire l'organisation d'une coordination qui associerait les principaux acteurs dans une instance informelle de réflexion et de discussion. Beaucoup d'entre eux en effet se disent insuffisamment informés et consultés sur les grands dossiers intéressant l'avenir de l'île. Le grand nombre d'acteurs et le grand nombre d'instruments différents rendent nécessaire une telle coordination, même si elle demeure informelle et souple.* »

Votre commission spéciale tient cependant à mettre en exergue les **ambiguïtés** qui entourent la création de la conférence de coordination.

Dans son relevé de conclusions du 20 juillet 2000, le Gouvernement laissait entendre qu'elle constituerait le **prélude à la disparition**, annoncée en 2004, **des deux départements** de l'île. Le relevé disposait en effet : « *Tant que les trois collectivités subsisteront, la collectivité territoriale de Corse pourra mettre en place avec les deux départements un dispositif de coordination de leurs politiques, dans le respect des compétences de chacun.* »

L'exposé des motifs du présent projet de loi est plus prudent, qui indique que « *Cette conférence de coordination est instituée dans le respect des compétences de chaque collectivité et n'anticipe pas sur la deuxième phase de la réforme qui devrait conduire à une révision constitutionnelle*

¹ Rapport sur la continuité territoriale et le développement économique de la Corse, 29 décembre 1994.

permettant la création d'une collectivité unique et la suppression des départements¹. »

Dans son avis sur l'avant projet de loi modifiant et complétant le statut de la collectivité territoriale de Corse, l'Assemblée de Corse souligne quant à elle que *« La collectivité territoriale ne pourrait se satisfaire de n'avoir qu'à constater l'évolution des politiques (notamment en matière de budget, de création de services, de définition d'objectifs ou de recrutement de personnels) mises en œuvre par des collectivités dont la disparition est programmée : les mécanismes de concertation –auxquels l'Etat devrait être associé- devront donc aller au-delà de la simple coordination des politiques tout en respectant le principe de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre. »*

Votre commission spéciale s'oppose à toute disposition qui anticiperait sur une éventuelle **révision constitutionnelle** dans un avenir aussi proche qu'incertain. A cet égard, la création d'une conférence de coordination peut sembler une mesure également utile dans la perspective du maintien des départements.

Votre commission spéciale rappelle également, comme elle l'a fait à l'occasion de l'examen de plusieurs autres articles du présent projet de loi, que l'**interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre**, posée dans la loi², constitue une dimension essentielle du principe de la libre administration des collectivités locales consacré à l'article 72 de la Constitution.

A cet égard, les attributions reconnues à la conférence de coordination ne semblent pas induire un quelconque pouvoir de contrainte de la collectivité territoriale de Corse sur les conseils généraux, les communes ou leurs groupements.

Il eût été par ailleurs envisageable, à l'instar de notre collègue Jacques Oudin, d'élargir la composition de cette conférence de coordination aux représentants de l'Etat ou même aux parlementaires, afin de lui conférer un rôle de coordination de l'ensemble des politiques conduites dans l'île. En dépit du transfert de compétences, l'Etat conservera en effet d'importantes prérogatives et la mission de faire prévaloir l'intérêt national.

Cependant, les préfets resteront en mesure de faire valoir les positions de l'Etat dans les nombreuses instances de concertation prévues par les textes en vigueur et continueront d'exercer le contrôle de légalité des actes des collectivités locales.

Votre commission spéciale ne formule donc aucune objection de principe à la création d'une instance de coordination des politiques des seules

¹ *Projet de loi n°2931 (Assemblée nationale, onzième législature), pages 25 et 26.*

² *Article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales.*

collectivités locales. Elle vous soumet néanmoins un **amendement** tendant à prévoir la **participation**, de droit, des **présidents des associations départementales des maires** à la conférence de coordination.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 47 **ainsi modifié**.

Article 48

(art. L. 4422-9 du code général des collectivités territoriales)

Désignation des vice-présidents de l'Assemblée de Corse

Cet article tend à modifier l'article L. 4422-9 du code général des collectivités territoriales, afin de préciser les modalités de désignation des deux vice-présidents de l'Assemblée de Corse.

Depuis la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, l'Assemblée de Corse est composée de 51 membres élus pour six ans au scrutin de liste à deux tours, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, avec une prime de trois sièges à la liste ayant obtenu la majorité absolue des suffrages au premier tour ou arrivée en tête au second tour.

Lors de sa première réunion, elle procède à l'élection de son **président** et des **dix autres membres de la commission permanente, parmi lesquels** elle doit désigner **deux vice-présidents**.

Le président est élu au scrutin secret pour la durée du mandat de l'Assemblée. L'élection est acquise à la majorité absolue des suffrages lors des deux premiers tours, à la majorité relative au troisième. L'Assemblée ne peut délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents ou représentés, sinon une réunion se tient de plein droit trois jours plus tard, sans condition de quorum.

Aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, l'Assemblée de Corse procède à l'élection des dix autres membres de la commission permanente, sous les mêmes conditions de quorum, mais pour une durée d'un an seulement¹.

Les candidatures sont déposées auprès du président, dans l'heure qui suit l'élection. Si, à l'expiration de ce délai, le nombre des candidats n'est pas supérieur à celui des postes à pourvoir, les nominations prennent effet

¹ Dans les régions du continent, la commission permanente est composée du président du conseil régional, de quatre à quinze vice-présidents, sous réserve que leur nombre ne soit pas supérieur à 30 % de l'effectif du conseil, et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres. Les membres de la commission permanente sont nommés pour la même durée que le président du conseil régional. Le Bureau est formé du président, des vice-présidents et, le cas échéant, des membres de la commission permanente ayant reçu délégation. On rappellera toutefois qu'à la différence des autres régions, la collectivité territoriale de Corse est administrée par un conseil exécutif distinct de l'assemblée mais responsable devant elle.

immédiatement. Dans le cas contraire, les membres de la commission permanente sont élus au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

L'article L. 4422-9 du code général des collectivités territoriales dispose que l'Assemblée doit ensuite désigner ses deux vice-présidents parmi les membres de la commission permanente. Il ne prévoit leur élection -au scrutin majoritaire- que dans le cas où le nombre de candidats serait supérieur au nombre de postes à pourvoir, sans préciser dans quel ordre la désignation doit être réalisée.

A la suite d'un recours d'un candidat malheureux, le Conseil d'Etat a été conduit, en 1997, à annuler l'élection des vice-présidents de l'Assemblée de Corse¹. En l'espèce, le président de l'Assemblée de Corse avait, dans un premier temps, fait un appel à candidatures pour le poste de premier vice-président, qui n'est au demeurant pas prévu par les textes. Deux candidats s'étaient alors déclarés. Au lieu de faire procéder à l'élection, le président de l'Assemblée avait finalement décidé de pourvoir simultanément les deux postes. Tandis que l'un des deux candidats déclarés renonçait à se présenter, un troisième membre de la commission permanente annonçait son intention de briguer une vice-présidence. Les postes furent ainsi pourvus, le troisième candidat obtenant celui de deuxième vice-président.

Sur le recours du conseiller qui estimait avoir été évincé, le Conseil d'Etat a jugé que la procédure suivie avait entraîné une confusion ayant abusivement écarté l'un des candidats et qu'en tout état de cause, les textes ne faisant pas de distinction entre les deux vice-présidents, leur désignation ne pouvait avoir lieu suivant leur ordre de nomination. Pour ce motif, il annulé l'élection.

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture, vise donc à préciser que l'Assemblée de Corse désignera successivement les deux vice-présidents après avoir déterminé leur ordre de nomination. S'il n'y a qu'un candidat par poste, les nominations prendront effet immédiatement. Dans le cas contraire, il sera procédé à l'élection, poste par poste, dans les mêmes conditions que pour l'élection du président.

Votre commission spéciale vous soumet un **amendement d'ordre rédactionnel** et vous propose d'adopter l'article 48 **ainsi modifié**.

¹ Conseil d'Etat, 3 novembre 1997, M. Bianchi.

Article 49

(art. L. 4422-19 du code général des collectivités territoriales)

Nombre des conseillers exécutifs de Corse

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 4422-15 du code général des collectivités territoriales, qui deviendrait l'article L. 4422-19 en application du II de l'article 3 du présent projet de loi, afin de porter de six à huit, en sus du président, le nombre des conseillers exécutifs de Corse. Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture.

La loi n° 91-428 du 13 mai 1991 a créé un **conseil exécutif de Corse, distinct de l'assemblée délibérante mais responsable devant elle**, et lui a confié l'entière responsabilité de la gestion de la collectivité territoriale.

Aux termes de l'article L. 4424-3 du code général des collectivités territoriales, il « *dirige l'action de la collectivité territoriale de Corse (...), notamment dans les domaines du développement économique et social, de l'action éducative et culturelle et de l'aménagement de l'espace. Il élabore, en concertation avec les collectivités locales de l'île, et met en oeuvre le plan de développement de la Corse et le schéma d'aménagement de la Corse.* »

Le conseil exécutif est **composé d'un président et de six conseillers**¹, dont les fonctions sont respectivement assimilées aux mandats de président et de membre du conseil régional². L'Assemblée de Corse les élit en son sein, au scrutin de liste, après avoir désigné les membres de sa commission permanente. Le président est le candidat figurant en tête de la liste élue³.

Les fonctions de conseiller exécutif et de conseiller de l'Assemblée Corse sont incompatibles. Les membres du conseil exécutif, **sitôt élus**, sont regardés comme **démissionnaires de leurs fonctions à l'Assemblée** et remplacés par leur suivant de liste.

Si le conseil exécutif est un **organe collégial**, son **président** occupe une **place prépondérante**. En témoignent, outre les pouvoirs classiques dévolus à un exécutif local de droit commun, la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire « *sans équivalent dans les autres régions françaises* »⁴ qui lui permet de préciser, d'une part les modalités d'application des délibérations de l'Assemblée de Corse, d'autre part les règles d'organisation et de fonctionnement des services de la collectivité. Ces arrêtés sont délibérés en conseil exécutif.

¹ Article L. 4422-15 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 4422-18 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, en ce qui concerne leur régime indemnitaire, les fonctions de conseiller exécutif de Corse sont assimilées à celles de membre de la commission permanente.

³ Article L. 4422-14 du même code.

⁴ P. Ferrari – Le statut de la collectivité territoriale de Corse – Commentaire de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, *Actualité juridique du droit administratif*, page 701.

Le président du conseil exécutif maîtrise, par ailleurs, l'ordre du jour de l'Assemblée et dispose d'un droit d'accès à ses séances, au même titre que les autres conseillers exécutifs.

Le rôle prépondérant du président se mesure également à l'aune des délégations d'une partie de ses attributions qu'il peut consentir « *sous sa surveillance et sa responsabilité* » aux conseillers exécutifs, ainsi qu'à la désignation par ses soins, au sein des membres du conseil exécutif, des présidents des offices territoriaux.

Cette primauté se manifeste, enfin, par le régime de vacance des sièges de conseiller exécutif autres que celui du président : c'est en effet sur la proposition de ce dernier que l'Assemblée de Corse procède, par nouvelle élection, au remplacement.

Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, l'accroissement des compétences dévolues à la collectivité territoriale de Corse nécessiterait d'augmenter de six à huit le nombre des conseillers exécutifs.

Conformément au souhait de l'Assemblée de Corse « *de ne pas modifier l'équilibre existant au sein de l'instance exécutive¹* », cette disposition entrerait en vigueur lors du prochain renouvellement du conseil exécutif suivant la publication de la loi.

Toutefois, en cas de mise en cause de la responsabilité du conseil exécutif par l'Assemblée de Corse, le dispositif trouverait à s'appliquer avant le terme normal des fonctions des conseillers exécutifs, c'est-à-dire 2004.

Votre commission spéciale vous soumet donc un **amendement** destiné à préserver l'équilibre, semble-t-il fragile, au sein de la collectivité territoriale, aux termes duquel l'augmentation du nombre de conseillers exécutifs n'interviendra qu'à l'issue du renouvellement de l'Assemblée de Corse.

Elle vous propose d'adopter l'article 49 **ainsi modifié**.

Article 50

(art. L. 4422-25 du code général des collectivités territoriales)

Empêchement du président du conseil exécutif

Cet article a pour objet de compléter l'article L. 4422-17 du code général des collectivités territoriales, qui deviendrait l'article L. 4422-25 en application du II de l'article 3 du présent projet de loi, afin de prévoir le remplacement du président du conseil exécutif en cas d'empêchement.

¹ Avis de l'Assemblée de Corse sur l'avant projet de loi modifiant et complétant le statut de la collectivité territoriale de Corse.

L'actuel article L. 4422-17¹ ne prévoit, en effet, que le cas de vacance du siège : il dispose que les fonctions de président du conseil exécutif sont provisoirement exercées par un conseiller exécutif, choisi dans l'ordre de son élection, jusqu'à l'élection d'un nouveau président.

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture, tend à transposer ces dispositions au cas d'empêchement : le président du conseil exécutif serait provisoirement remplacé par un conseiller exécutif dans l'ordre de la liste élue.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter l'article 50 **sans modification**.

Article 50 bis

(art. L. 4425-8 du code général des collectivités territoriales)

Information de l'Assemblée de Corse par la chambre régionale des comptes

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative conjointe de sa commission des Lois et de M. René Dosière contre l'avis du Gouvernement, a pour objet de compléter l'article L. 4425-7 du code général des collectivités territoriales, qui deviendrait l'article L. 4425-8 en application du V de l'article 3 du présent projet de loi, afin de permettre à l'Assemblée de Corse de disposer d'un avis de la chambre régionale des comptes sur les conditions d'exécution du budget de la collectivité territoriale et de lui demander de procéder à des vérifications.

1. L'examen des conditions d'exécution du budget de la collectivité territoriale de Corse

A l'instar de ses homologues du continent et d'outre-mer, la chambre régionale des comptes remplit une triple mission de jugement des comptes –sa seule activité juridictionnelle-, de contrôle budgétaire et d'examen de la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Comme le faisait remarquer le groupe de travail du Sénat sur les chambres régionales des comptes, le contrôle budgétaire, né du vide créé par la suppression de la tutelle, *« est à la fois précisément défini et relativement bien accepté par les collectivités locales². »*

¹ L'article L.2122-17 du code général des collectivités territoriales prévoit déjà le cas d'empêchement du maire : « En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau. »

² « *Chambres régionales des comptes et élus locaux, un dialogue indispensable au service de la démocratie locale* », rapport n° 520 (Sénat, 1997-1998) de M. Jacques Oudin au nom du groupe de travail sur les chambres régionales des comptes présidé par M. Jean-Paul Amoudry, page 50.

Le rétablissement des budgets des collectivités locales par les chambres régionales se range parmi les fonctions administratives exercées par les juridictions financières. Dans ce cadre, elles interviennent sur saisine du préfet, dans le but de faire respecter les principes régissant les finances publiques locales.

Le rôle des chambres est de proposer au représentant de l'Etat une solution qu'il met en œuvre en se substituant à la collectivité locale défaillante. Le préfet, conservant en l'espèce un pouvoir d'appréciation, peut s'écarter des propositions de la chambre régionale en motivant toutefois sa décision. Il n'exerce son pouvoir de substitution qu'à la condition que l'assemblée délibérante concernée rejette la proposition de rétablissement faite par la chambre.

La loi a prévu quatre cas de saisine des chambres régionales par le représentant de l'Etat : l'absence de budgets votés dans les délais ; l'adoption d'un budget en déséquilibre réel ; l'existence d'un compte administratif présentant un déficit ; l'omission de l'inscription de dépenses obligatoires. Dans ces quatre cas, les juridictions financières ont reçu une mission de dialogue avec les collectivités locales et avec le préfet dans le but de garantir le respect des règles budgétaires définies par la loi.

Le premier paragraphe (I) du présent article tend à confier à la chambre régionale des comptes la mission de vérifier « les conditions d'exécution du budget de la collectivité territoriale avant l'arrêt du compte administratif par l'Assemblée de Corse » et de lui remettre « un rapport dans les deux mois à compter de l'ouverture de la première session ordinaire de l'année suivant l'exercice ».

Selon M. Bruno Leroux, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, « *compte tenu de la séparation des pouvoirs existants entre l'Assemblée de Corse et le Conseil exécutif, un mécanisme d'information de l'organe délibérant de la collectivité territoriale par la juridiction financière de l'île serait tout à fait justifié. Celui-ci s'inspirerait ainsi utilement de la mission d'information qui revient à l'échelon national à la Cour des comptes vis à vis du Parlement en application des dispositions de l'article 47 de la Constitution. Un tel dispositif permettrait, dans le même temps, de s'assurer du contrôle régulier de l'exécution du budget par le conseil exécutif*¹. »

La disposition aurait pour objet d'introduire plus grande transparence dans un budget de la collectivité territoriale appelé à croître fortement sous le double effet des transferts de compétences et du programme exceptionnel d'investissement.

¹ Rapport n° 2995 (Assemblée nationale, onzième législature), page 358.

Le compte administratif devant être accompagné des développements et explications nécessaires, l'organe délibérant peut, dans le droit en vigueur, exiger la communication des documents relatifs à la situation de consommation des crédits à une date donnée¹. En revanche, les membres de l'assemblée ne peuvent pas demander directement aux agents de la collectivité territoriale les renseignements nécessaires². La juridiction administrative contrôle le caractère suffisant de la communication des documents annexés par l'organe exécutif³.

Enfin, l'organe délibérant ne peut valablement délibérer sur le compte administratif s'il ne dispose pas de l'état de situation de l'exercice clos, c'est-à-dire le compte de gestion, dressé par le comptable de la collectivité⁴. Tel est le cas, notamment, pour l'examen du compte administratif du budget annexe des régies municipales.

La mission confiée à la Cour des comptes résulte de l'article 47 de la Constitution, de l'article L.O. 132-1 du code des juridictions financières et des articles 35 et 36 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Elle a été précisée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Tout en reconnaissance l'intérêt de la démarche de l'Assemblée nationale, votre commission spéciale ne peut souscrire au dispositif proposé. **Inapplicable en l'état, il se concilie mal avec la procédure de contrôle budgétaire et se heurte au principe d'impartialité qui doit prévaloir en matière de jugement des comptes.**

Pour devenir applicable, la procédure d'examen des conditions d'exécution du budget prévue par l'Assemblée nationale devrait être sensiblement modifiée.

Si l'on voulait renforcer les similitudes avec la Cour des comptes, on pourrait ainsi prévoir l'**annexion du rapport** de la chambre régionale au compte administratif.

Il conviendrait également de fixer la **date** de remise du rapport par la chambre régionale des comptes au 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, en même temps que le compte de gestion. En effet, la première session de l'Assemblée de Corse débutant le 1^{er} février⁵, la chambre régionale des comptes devrait présenter son rapport à la fin du mois de mars, selon le texte de l'Assemblée nationale, alors qu'en pratique, le compte administratif n'est rarement prêt avant les mois d'avril-mai. Il serait donc à tout le moins

¹ Conseil d'Etat, 13 novembre 1992, commune de Louviers.

² Conseil d'Etat, 9 novembre 1973, commune de Pointe-à-Pitre.

³ Conseil d'Etat, 29 juin 1990, commune de Guitrancourt. Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion, 17 octobre 1990, M. Vergès c/ commune de Saint-Paul.

⁴ Conseil d'Etat, 3 novembre 1989, M. Gérard Ecorcheville et autres

⁵ Article L. 4422-4 du code général des collectivités territoriales.

souhaitable de prévoir dans la loi une date de remise du compte administratif et du compte de gestion à la chambre régionale des comptes, au plus tard le 1^{er} mai, afin de lui permettre de remplir sa mission.

Enfin, les **effectifs** et les **moyens** de la **chambre régionale des comptes** de Corse devraient être sensiblement renforcés et l'entrée en vigueur du dispositif devrait être reportée à l'exercice suivant celui de la promulgation de la loi.

Pour autant, en dépit de ces améliorations, le dispositif proposé au présent article se concilierait difficilement avec la procédure de contrôle budgétaire.

Saisie du compte administratif, la juridiction financière ne pourrait vraisemblablement s'en tenir à l'examen des seules conditions d'exécution du budget ; sous peine de fragiliser son intervention, elle devrait également délivrer un avis sur la sincérité des comptes et leur équilibre. Présentera-t-elle dans son rapport à l'Assemblée de Corse des propositions de redressement alors que celles-ci font actuellement l'objet d'une procédure spécifique qui fait intervenir le représentant de l'Etat ? Ou se contentera-t-elle de signaler les irrégularités constatées, en laissant au préfet et au conseil exécutif le soin d'élaborer ultérieurement avec elle les mesures de redressement nécessaires ?

Enfin, confier à la chambre régionale des comptes la mission d'informer l'Assemblée de Corse sur les conditions d'exécution du budget risquerait de remettre en cause l'impartialité du contrôle juridictionnel des comptes.

Pour remplir cette nouvelle mission, la chambre régionale serait en effet conduite à confronter le compte administratif au compte de gestion produit par le comptable de la collectivité.

Elle devrait donc examiner, dans un cadre consultatif, des comptes qu'elle devra, par la suite, juger à titre juridictionnel. Comme l'a souligné le groupe de travail du Sénat sur les chambres régionales des comptes, faute d'effectifs suffisants, ce dédoublement fonctionnel de la juridiction financière pourrait poser des problèmes au regard de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La **jurisprudence administrative** a récemment sanctionné la participation au délibéré de la formation de jugement d'une chambre régionale des comptes chargée de se prononcer sur une déclaration de gestion de fait du rapporteur auquel a été confiée la vérification de la gestion de l'organisme dont les deniers sont en cause¹. En d'autres termes, il est clairement établi que le principe d'impartialité applicable à toutes les juridictions administratives fait obstacle à ce que le rapporteur d'une chambre régionale des comptes

¹ Conseil d'Etat, 6 avril 2001, SA Entreprise Razel Frères.

participe au jugement de comptes dont il a eu à connaître à l'occasion d'une vérification de gestion.

Le Conseil d'Etat, dont la jurisprudence sur ce point est moins sévère que celle de la Cour de cassation¹, a défini **quatre critères** pour décider si le rapporteur peut participer ou non au délibéré sans nuire à l'impartialité de la formation du jugement² : ne pas être à l'origine de la saisine ; ne pas participer à la formulation des griefs ; ne pas avoir le pouvoir de classer l'affaire ou au contraire d'élargir le cadre de la saisine ; ne pas disposer de pouvoirs d'investigation l'habilitant à faire des perquisitions, des saisies ou à procéder à toute autre mesure de contrainte au cours de l'instruction.

2. La possibilité pour l'Assemblée de Corse de demander à la chambre régionale des comptes de procéder à des vérifications.

Le présent article tend, par ailleurs, à étendre à l'Assemblée de Corse la possibilité, déjà reconnue au préfet de Corse et au président du Conseil exécutif, de demander à la chambre régionale des comptes, par une délibération motivée, de procéder à des vérifications.

Cette possibilité, issue de l'article 4-XIX de la loi n° 96-142 du 21 février 1996, n'a **jamais** été **exercée** jusqu'ici par les autorités disposant du pouvoir de saisine.

La possibilité reconnue d'une saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet ou le président du conseil exécutif de Corse aux fins d'une vérification d'un office ou d'une agence répondait à la **nécessité d'assurer un contrôle continu de l'exécutif sur les démembrements de son administration**. Les saisines de l'Assemblée de Corse risqueraient d'être motivées par une considération plus politique de **contrôle de l'action de l'exécutif**.

En second lieu, à effectif inchangé, de trop nombreuses demandes de l'Assemblée de Corse pourraient, à effectifs inchangés, distraire la chambre régionale des comptes de sa **mission première de jugement des comptes** et d'examen et l'empêcher de conduire son **propre programme d'examen de la gestion locale**.

Enfin, la **suppression des offices** et des agences, transformés en services de la collectivité territoriale de Corse sans autonomie juridique ou financière, rendrait inutile l'adoption de cette disposition.

¹ Cour de cassation, Assemblée plénière, 5 février 1999, COB contre Oury. Cour de cassation, première chambre civile, 5 octobre 1999. Cour de cassation, chambre commerciale, 5 octobre 1999, Campenon-Bernard SGE.

² Conseil d'Etat, 3 décembre 1999, Didier.

Pour l'ensemble de ces motifs, votre commission vous propose d'adopter un **amendement de suppression** de l'article 50 *bis*.

Article 51 **Entrée en vigueur de la loi**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoit que la loi entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant sa publication.

Toutefois, les plans d'élimination des déchets approuvés ou en cours d'élaboration à la date de publication de la loi demeureront soumis au régime actuellement en vigueur¹. D'autre part, le nombre des membres du conseil exécutif de Corse ne serait porté de six à huit qu'à compter de son prochain renouvellement².

Compte tenu des délais d'examen du présent projet, la loi ne deviendrait donc applicable qu'en 2003, si elle n'était pas promulguée avant la fin de l'année 2001.

Votre commission spéciale vous soumet donc un **amendement de suppression de cet article**.

Article 52 **Décret d'application**

Indépendamment des décrets déjà prévus par différentes dispositions du projet de loi, le présent article renvoie, «*en tant que de besoin*», à des décrets en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application de la loi. Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

M. Bruno Le Roux, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, a émis le souhait qu'ils figurent dans la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales consacrée à la collectivité territoriale de Corse.

Souscrivant à ces observations, votre commission spéciale souligne, en outre, que la consultation du Conseil d'Etat sur les mesures réglementaires d'application de la présente loi constitue une précaution utile.

Elle vous propose d'adopter l'article 52 **sans modification**.

*

* *

¹ Article 28 du présent projet de loi.

² Article 49 du présent projet de loi.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous propose d'adopter le projet de loi relatif à la Corse.