

N° 1077

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 septembre 1998

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE (1)
sur L'UTILISATION DES FONDS PUBLICS
ET LA GESTION DES SERVICES PUBLICS EN CORSE,

Président
M. Jean GLAVANY,
Rapporteur
M. Christian PAUL,
Députés.

(1) La composition de cette mission figure dans la partie relative à l'introduction.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	13
INTRODUCTION	19
• <i>Une île hors du droit ?</i>	
• <i>Connaître, comprendre, proposer</i>	
• <i>Les analyses de la crise : des constats graves, des comportements inacceptables</i>	
• <i>Le choix d'agir dans la durée</i>	
• <i>Sept priorités à court terme</i>	

I.- LE PARADOXE CORSE : UNE ÉCONOMIE LARGEMENT SOUTENUE QUI RESTE CEPENDANT FRAGILE, DES DÉPENSES PUBLIQUES ABONDANTES QUI N'ONT PAS LES EFFETS ESCOMPTÉS.....	24
A.- UNE ÉCONOMIE DÉSÉQUILBRÉE À LA RECHERCHE DE PROJETS PORTEURS D'AVENIR.....	24
1.- Des handicaps naturels à relativiser.....	25
<i>a) Des handicaps naturels incontestables</i>	<i>25</i>
• Le poids économique et psychologique de l'insularité.....	25
• L'excessif cloisonnement de la Corse.....	27
• L'absence de matières premières.....	28
• Une crise démographique ancienne et actuelle.....	28
<i>b) Le mécanisme de la continuité territoriale réduit les principales conséquences de l'insularité.....</i>	<i>29</i>
• La mise en place de la continuité territoriale	30
• La situation actuelle	32
• La dotation de continuité territoriale représente un effort financier important de l'État.....	34
• Les flux de transport et leurs caractéristiques.....	35
<i>c) Les handicaps naturels pourraient se révéler des atouts.....</i>	<i>37</i>
2.- Les fragilités actuelles d'une économie à la croisée des chemins.....	39
<i>a) Des constats alarmants qu'atténuent quelques notes d'espoir</i>	<i>39</i>
• Un PIB par habitant inférieur à la moyenne des régions européennes comme à la moyenne nationale	39
• Des signes d'amélioration économique.....	41
<i>b) La structure atypique d'une économie régionale relativement marquée par le problème du chômage.....</i>	<i>42</i>
• Une économie déséquilibrée	43
• Un secteur tertiaire prédominant dans la répartition de l'emploi	45
• Des conditions de vie correctes, mais un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale	47
<i>c) Une agriculture largement assistée</i>	<i>50</i>
• Malgré un poids économique limité, une place importante dans la société insulaire	50
• Les différents visages de l'agriculture corse	51
• Vingt ans de mutations parfois douloureuses.....	53
<i>d) Un secteur du tourisme en évolution constante</i>	<i>55</i>
• Un impact globalement très positif sur l'économie et le marché de l'emploi	55
• Une fréquentation touristique en hausse	56
• Un secteur encore fragilisé par des handicaps de nature diverse	57
3.- Des obstacles au développement à surmonter	61
<i>a) Un contexte politique et social agité.....</i>	<i>61</i>
<i>b) Un passé encore très présent.....</i>	<i>62</i>
• Un développement tardif.....	63
• Une culture économique à développer	63
• La persistance de l'indivision.....	65
<i>c) Des entreprises vulnérables.....</i>	<i>66</i>
• Un marché trop étroit.....	66
• Une rentabilité insuffisante.....	67
• Un secteur privé sous-capitalisé et surendetté.....	68
• Les collectivités locales : des partenaires souvent peu fiables	69
B.- LA CORSE : POINT DE CONVERGENCE DES SOLLICITUDES DE L'ÉTAT ET DE L'UNION EUROPÉENNE.....	70
1.- Un effort financier global à évaluer objectivement	70

a) <i>Au préalable : quelques mises au point indispensables</i>	70
b) <i>Les 8,8 milliards de dépenses directes de l'État</i>	74
c) <i>Le plus fort ratio par habitant de la dotation communautaire en France</i>	80
2.- La contractualisation privilégiée des dépenses nationales et communautaires	81
a) <i>Un contrat de plan doublement doté</i>	82
b) <i>Une région largement couverte par les divers programmes communautaires</i>	86
• <i>Un effort déjà considérable de l'Union européenne en 1989-1993 et un soutien accru sur la période 1994-1999</i>	86
• <i>Le « coup de pouce » du gouvernement français en 1993</i>	88
• <i>Une large palette de programmes communautaires</i>	88
• <i>Vers un programme de transition accompagnant la sortie de l'Objectif 1</i>	89
3. ? De dérogations en exceptions : un statut devenu exorbitant du droit commun	90
a) <i>Les arrêtés Miot, le décret impérial et leurs avatars</i>	91
b) <i>La loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse</i>	95
c) <i>La loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse</i>	96
C.- DES DOUTES LÉGITIMES SUR L'EFFICACITÉ DES DEPENSES PUBLIQUES	99
1.- Des aides au développement économique non consommées ou mal utilisées	99
a) <i>Le mal chronique de la sous-consommation des crédits publics</i>	99
• <i>Une mise en œuvre du contrat de plan encore trop lente et un faible impact sur l'économie insulaire</i>	100
• <i>Des primes d'aménagement du territoire trop rarement octroyées faute de projets éligibles</i>	102
• <i>Des financements européens théoriquement importants mais relativement peu sollicités dans les faits</i>	103
b) <i>La gestion peu convaincante des aides au développement par l'ADEC</i>	110
• <i>Des missions en principe très larges, des ambitions généreuses, des crédits importants</i>	111
• <i>Un système de décision à plusieurs niveaux</i>	113
• <i>Le bilan nuancé des activités récentes de l'ADEC</i>	115
• <i>Les carences du système ADEC</i>	122
2.- La gestion non optimale de la continuité territoriale	126
a) <i>Des surcoûts réels</i>	127
• <i>Le transport maritime supporte les principaux d'entre eux</i>	127
• <i>La multiplication des infrastructures fait obstacle aux économies d'échelle</i>	129
• <i>La subvention au transport du ciment a été versée en pure perte</i>	131
• <i>La desserte aérienne suscite également quelques interrogations</i>	133
b) <i>La dotation de continuité territoriale a atteint ses objectifs</i>	134
• <i>Des liaisons fréquentes</i>	135
• <i>Des tarifs avantageux</i>	135
c) <i>La continuité territoriale ne profiterait pas aux Corses : une critique à nuancer</i>	138
3.- L'échec patent des aides au secteur agricole	139
a) <i>Un constat sans appel : l'échec total des plans généraux de désendettement de l'agriculture corse</i>	139
b) <i>Les défaillances de l'office chargé du développement agricole et rural de la Corse</i>	149
• <i>L'ODARC « nouvelle formule » de 1992</i>	150
• <i>Des opérations d'intervention et de développement de grande ampleur</i>	151
• <i>Des compétences fort étendues</i>	152
• <i>Un conseil d'administration dominé par les socio-professionnels du milieu agricole</i>	153
• <i>Les insuffisances notoires du dispositif</i>	158

II.- DES DÉRIVES PRÉOCCUPANTES : DU LAXISME À LA FRAUDE.....	162
A.- DE MULTIPLES DYSFONCTIONNEMENTS ET MANQUEMENTS À LA LÉGALITÉ :	
QUELQUES ÉTUDES DE CAS	163
1.- Des outils de financement de l'économie défectueux.....	164
a) <i>La CADEC : une société de développement au bord de la liquidation</i>	<i>164</i>
• La détérioration des comptes.....	165
• 1994 : une année charnière	166
• Aux origines du désastre financier	167
• La difficile activité de recouvrement des créances dans le contexte insulaire.....	168
• Le cas troublant de l'hôtel « le Miramar ».....	172
• Vers une nouvelle recapitalisation : les incertitudes actuelles	177
b) <i>La caisse régionale de Crédit agricole : un mécanisme de « cavalerie » très coûteux pour les finances publiques</i>	<i>181</i>
• Le premier établissement bancaire de l'île et le plus important distributeur de crédits bancaires	182
• Un « système » de prêts aux agriculteurs bien rodé.....	184
• De grandes difficultés financières qui ont conduit à l'intervention de la caisse centrale	185
• Un climat tendu et la gestion délicate des risques bancaires	187
• Les interrogations de la commission d'enquête	188
• Le comportement de la caisse nationale : entre négligence, inattention et volonté de couvrir les errements de la caisse régionale	189
2.- Des dérives dans le secteur social et de la santé.....	191
a) <i>L'hôpital de Bonifacio : errements cumulés et responsabilités partagées.....</i>	<i>191</i>
• Une situation financière durablement et fortement déficitaire	192
• A l'origine des dérives	193
• Les enquêtes se suivent et ne se ressemblent pas	197
• Les quatre niveaux de responsabilités	199
b) <i>Les centres hospitaliers de Bastia et d'Ajaccio : deux gestions incertaines</i>	<i>200</i>
• Un état des lieux globalement inquiétant	201
• La dégradation budgétaire du centre hospitalier de Bastia	202
• La mauvaise maîtrise de la situation du centre hospitalier d'Ajaccio.....	204
c) <i>La caisse de Mutualité sociale agricole de Corse : une absence de rigueur avérée.....</i>	<i>206</i>
• L'évident désordre dans les règles d'affiliation.....	206
• Les vérifications effectuées par la caisse à partir de 1993.....	207
• Des anomalies inquiétantes dans les dossiers individuels examinés.....	208
• L'inexorable dégradation des comptes.....	213
d) <i>La difficile remise à flot des deux offices publics d'HLM</i>	<i>215</i>
• L'office de la Haute-Corse : une situation difficile qui n'est pas nouvelle.....	216
• L'office de la Corse-du-Sud : des points faibles et quelques signes encourageants	218
3.- La gestion chaotique de certaines collectivités locales.....	222
a) <i>Ajaccio : une « fuite en avant » catastrophique.....</i>	<i>223</i>
• Une ville sous la vigilance de ses créanciers.....	223
• Un budget grevé par un personnel pléthorique.....	223
• Une ville très endettée	224
• Des opérations hasardeuses	225
• Un budget pour 1998 insincère.....	225
b) <i>L'affaire du port de Propriano</i>	<i>226</i>
• Des projets initiaux ambitieux	227
• Les réactions de l'entreprise Bouygues Offshore.....	229
• Les éléments troublants.....	230
c) <i>Conca : « une situation financière dégradée »</i>	<i>232</i>

d) <i>Santa Maria Pogħju : les conséquences d'une décision irréfléchie</i>	233
e) <i>Le SIVOM du Nebbio : les dérives d'un projet démesuré</i>	235
f) <i>Le SIVOM du Niolo : une accumulation d'irrégularités</i>	237
4.– <i>Des violations répétées du droit de l'urbanisme</i>	239
B.– LE NON-PAIEMENT DES DETTES : UNE PRATIQUE TRÈS RÉPANDUE	243
1.– <i>Un enchaînement pervers</i>	244
2.– <i>Les multiples dettes du monde agricole</i>	245
a) <i>Des emprunts à répétition</i>	246
• <i>La concentration du problème</i>	246
• <i>Des agriculteurs très souvent victimes du système de « cavalerie »</i>	246
• <i>Le dernier plan de désendettement général</i>	247
b) <i>Des montants colossaux d'impayés de cotisations sociales agricoles</i>	249
c) <i>Certains gros débiteurs du Crédit agricole ont-ils également des dettes importantes à la</i>	
<i>MSA ?</i>	251
d) <i>Des factures d'eau qui s'accumulent</i>	261
• <i>Un prix de vente de l'eau toujours à la baisse, des tarifs nettement insuffisants</i>	262
• <i>La sollicitude de l'Assemblée de Corse</i>	263
• <i>La créance générale</i>	264
• <i>Une politique de recouvrement plus stricte et plus volontaire</i>	269
3.– <i>Les difficultés de recouvrement des cotisations Urssaf</i>	272
a) <i>Le décalage par rapport aux moyennes nationales</i>	272
b) <i>Une gestion compliquée par divers facteurs propres à l'île</i>	276
c) <i>Un climat tendu et des groupements de professionnels pour le moins revendicatifs</i>	278
d) <i>Vers la normalisation</i>	282
C. ? LA FRAUDE DES PARTICULIERS : UN PHÉNOMÈNE MULTIFORME	283
1.– <i>Un comportement fiscal peu exemplaire</i>	284
a) <i>Une forte propension à la fraude</i>	284
b) <i>Un recouvrement difficile</i>	287
• <i>Un constat inquiétant</i>	287
• <i>Les raisons traditionnellement évoquées sont à retenir avec prudence</i>	289
c) <i>Une activité de contrôle en voie de renforcement</i>	293
• <i>La Corse semble bénéficier d'une attention fluctuante de la part des services fiscaux</i>	294
• <i>Le faible nombre des plaintes déposées</i>	296
2.– <i>Des soupçons de fraude pour certaines allocations sociales</i>	298
a) <i>Des lacunes avérées dans la gestion du dispositif RMI</i>	298
• <i>Un dispositif très présent dans les deux départements</i>	298
• <i>Des allocations distribuées largement en l'absence de gestion globale du dispositif</i>	300
• <i>Les carences en matière de prévention et de contrôle des fraudes</i>	301
• <i>Une gestion particulièrement défectueuse en Corse-du-Sud</i>	301
• <i>Des constatations plus nuancées en ce qui concerne la situation en Haute-Corse</i>	304
• <i>La nécessaire reprise en mains</i>	304
b) <i>Des largesses dans les conditions d'attribution des allocations aux adultes handicapés</i>	
<i>(AAH)</i>	305
• <i>Un taux record de bénéficiaires de l'AAH</i>	305
• <i>Les dysfonctionnements des COTOREP</i>	307
• <i>L'attitude contestable de certains médecins</i>	309
• <i>Les actions urgentes à mettre en oeuvre</i>	310
3.– <i>Le détournement possible des aides communautaires</i>	311

a) <i>L'affaire des primes agricoles en Haute-Corse</i>	311
• Les anomalies et pratiques abusives révélées par le rapport Jacquot	311
• Les suites données à la mission	315
• Quelles conclusions en tirer aujourd'hui	316
b) <i>Un déficit de contrôle dans l'utilisation des fonds structurels</i>	317
• La responsabilité des services de l'État	318
• Les lacunes actuelles des modalités de contrôle	318
• Des améliorations à confirmer	319
• Un exemple particulier : la route d'accès au port de Propriano	319
III. ? À LA RECHERCHE DES CAUSES : L'INCONSTANCE DES GOUVERNEMENTS, LES DÉFAILLANCES DES POUVOIRS LOCAUX, LA PUISSANCE DES RÉSEAUX D'INTÉRÊT	322
A. – LES CORSES ET LA RÉPUBLIQUE	323
1. ? <i>Une relation complexe au droit</i>	324
a) <i>Des modes d'organisation sociale particuliers</i>	325
• Un clientélisme installé	325
• L'évitement des institutions républicaines	327
b) <i>Une violence endémique</i>	329
• Une criminalité encore élevée et atypique	329
• Une violence ciblée	331
c) <i>Des comportements spécifiques</i>	333
• Les incendies d'origine pastorale : une atteinte majeure à l'environnement	334
• Un goût immodéré pour les armes	335
• La méconnaissance du code de la route	336
2. ? <i>L'engrenage de la violence</i>	336
a) <i>La radicalisation de certains mouvements nationalistes a conduit à une large banalisation de la violence</i>	337
b) <i>La focalisation sur la violence nationaliste a laissé le champ libre au grand banditisme et à la délinquance financière</i>	338
c) <i>L'éclatement des mouvements nationalistes s'est accompagné d'une poussée de violence</i>	338
3. ? <i>Un choix très majoritaire pour l'unité de la République</i>	339
B. – LA RESPONSABILITÉ ET LES INSUFFISANCES DE L'ÉTAT	340
1. ? <i>Des tactiques successives mises en échec</i>	341
a) <i>Trois voies ont été parallèlement explorées</i>	342
• L'approche institutionnelle	342
• La réintégration des nationalistes dans la vie politique insulaire	343
• L'approche économique	346
b) <i>L'État a réagi par éclipses</i>	348
c) <i>L'État a employé des méthodes qui se sont révélées discutables</i>	350
• Des négociations en catimini	351
• Des subventions d'apaisement	352
d) <i>L'État s'est laissé enfermer dans une impasse</i>	352
2. – <i>La gestion inadaptée des services publics</i>	355
a) <i>Les administrations de l'État sont fortement présentes en Corse</i>	356
b) <i>Les administrations de l'État travaillent dans un contexte très particulier</i>	357
• Un contexte pesant	358
• Des pressions incontestables	359

c) <i>Les administrations sur place n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante</i>	360
• Les administrations centrales se bornent à appliquer des règles ou des procédures	
nationales	360
• Les administrations centrales semblent s'être résignées aux spécificités de l'île	366
d) <i>Des maillons faibles dans le réseau des comptables du Trésor</i>	368
3.2 Des fonctions régaliennes en crise	371
a) <i>Une justice fragilisée</i>	371
• Le malaise de la justice corse s'était déjà exprimé publiquement	371
• Ce malaise persiste.....	373
• Ce malaise nuit encore aujourd'hui à l'action de l'État	378
b) <i>Une police contestée</i>	381
• Une gestion du personnel problématique	381
• Des résultats notoirement insuffisants	384
C.- L'ÉCLATEMENT ET LES AMBIGUITÉS DES POUVOIRS LOCAUX	385
1.- <i>Le « maquis institutionnel »</i>	386
a) <i>Une Collectivité territoriale sui generis</i>	386
• De 1982 à 1992, le « laboratoire » institutionnel	387
• Des spécificités institutionnelles fortes.....	389
• Le nécessaire examen du rôle des offices et agences.....	390
b) <i>La bi-départementalisation</i>	398
c) <i>L'émiettement communal</i>	398
2.2 <i>Le manque de rigueur des collectivités locales</i>	401
a) <i>Une gestion financière et comptable problématique</i>	402
• Les communes corses ont une marge financière réduite et un train de vie élevé.....	402
• Les factures impayées deviennent courantes.....	408
• Les comptes des communes manquent de sincérité.....	409
b) <i>L'application difficile des règles d'urbanisme</i>	410
c) <i>La passation des marchés publics</i>	411
3.2 <i>Les stratégies ambivalentes des responsables locaux</i>	414
a) <i>Des pouvoirs locaux qui n'ont pas pris la mesure de leurs responsabilités</i>	415
• Des pouvoirs locaux qui ont encore l'habitude d'attendre tout de Paris	415
• Des pouvoirs locaux qui manquent de vision générale	416
b) <i>Des pouvoirs locaux qui pratiquent la stratégie du « toujours plus »</i>	417
c) <i>Le difficile positionnement des élus locaux</i>	421
D.- L'ÉMERGENCE D'UN « SYSTÈME »	424
1.2 <i>Des réseaux d'intérêts et d'influence</i>	425
a) <i>Des réseaux ont mis la main sur des organisations consulaires et professionnelles</i>	425
b) <i>Les milieux particulièrement intégrés du banditisme en Corse</i>	427
c) <i>Les groupes nationalistes et la tentation affairiste</i>	430
2.2 <i>Des liaisons dangereuses</i>	431
3.2 <i>Des méthodes inacceptables</i>	434
IV.2 DES PROPOSITIONS POUR UNE STRATÉGIE DURABLE ET CRÉDIBLE DE L'ÉTAT	
EN CORSE	437
A.- UN ÉTAT FERME PRÊT À SANCTIONNER LES INFRACTIONS AUX LOIS RÉPUBLICAINES	439
1.- <i>Maintenir le cap de la fermeté</i>	439

a) <i>Les manquements les plus graves doivent être rapidement réprimés</i>	440
• Le dossier de la caisse régionale de Crédit agricole doit être instruit sans tarder.....	440
• L'arme fiscale et financière doit être utilisée de manière offensive.....	440
• La lutte contre le grand banditisme doit être menée sans faiblesse.....	442
• Tout accommodement avec les mouvements clandestins prônant la violence doit être banni	442
b) <i>Un état des lieux complet est indispensable</i>	443
• La mise en place de missions d'inspection doit être systématique.....	443
• Le choix de la Chambre régionale des comptes d'orienter ses contrôles sur les grands comptes doit être conforté	444
c) <i>L'application du droit de l'urbanisme constitue une priorité</i>	445
• L'État doit définir une doctrine claire en matière de protection du littoral	446
• L'État doit repenser la mise à disposition des collectivités locales de ses services	447
• L'État doit définir une politique pénale de l'urbanisme	448
2.2? <i>Recomposer, consolider et remobiliser les services de l'État</i>	448
a) <i>Recomposer : l'organisation administrative de l'État doit être revue</i>	449
• L'unité de commandement doit être renforcée	449
• La Corse doit bénéficier prioritairement de la modernisation de l'État	450
b) <i>Consolider : les services de l'État doivent être renforcés parfois quantitativement et surtout qualitativement</i>	452
• Les manques localisés d'effectifs doivent être comblés	452
• La politique de recrutement doit être repensée.....	454
• La mobilité des personnels doit être organisée.....	456
c) <i>Remobiliser : les services de l'État doivent pouvoir travailler dans la stabilité</i>	456
3.2? <i>Redonner à la justice sérénité et crédibilité</i>	457
B.- UN ÉTAT CAPABLE D'ACCOMPAGNER EFFICACEMENT L'ACTION LOCALE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÎLE	459
1.- <i>Un état d'urgence pour le secteur agricole</i>	460
• Un fatalisme à proscrire	460
• Les débats actuels autour de l'avenir de l'agriculture	461
• Les axes prioritaires d'une stratégie globale.....	464
• Premier axe : rompre avec la logique de l'assistance et des plans généraux de désendettement.....	464
• Deuxième axe : sortir du flou en actualisant, vérifiant et recoupant les données disponibles concernant les agriculteurs et leurs exploitations	467
• Troisième axe : renforcer le rôle de conseil, de co-gestion comme de contrôle des services déconcentrés de l'État	470
• Quatrième axe : rénover les institutions du monde agricole	471
2.- <i>Forger les instruments du développement</i>	478
a) <i>Quelques principes sains à mettre en oeuvre</i>	478
• Moins de centres de décision mais des intervenants plus efficaces.....	479
• Mettre un terme à la dilution des responsabilités pour une vision globale des intérêts de la Corse.....	479
• Des élus qui doivent se remobiliser pour se réapproprier leurs prérogatives légitimes	480
b) <i>Des logiques d'action à renverser</i>	481
• D'une action au coup par coup à une stratégie de développement	481
• D'une logique de saupoudrage à une logique de ciblage, d'une logique d'assistance à une logique d'appui	483
c) <i>Pour un effort de planification courageux</i>	484
d) <i>Le nécessaire sauvetage conditionné de la CADEC</i>	485
e) <i>Pour l'accompagnement du développement : sortir du problème de l'indivision</i>	487

3.– Cibler les aides en direction des secteurs porteurs de l'économie	489
a) Réexaminer le statut fiscal	490
• L'évaluation sans tabou du statut fiscal dérogatoire est indispensable	490
• L'application de la zone franche doit faire l'objet d'une grande rigueur	492
b) Le tourisme : un bien nécessaire	494
• Ni remède miracle pour le développement, ni menace pour l'identité corse	494
• Des atouts à exploiter	496
• Définir une véritable stratégie pour un modèle touristique adapté à l'île	496
c) Des filières de production agricole à renforcer et à rénover	501
• Les bons résultats de la filière viticole et des perspectives de commercialisation assez favorables	502
• Des filières fruits et légumes prometteuses mais largement concurrencées par les pays gros producteurs	503
• Des potentialités à développer en matière de productions animales	505
4.? La dépense publique au service du développement : l'exemple des transports	507
a) La gestion de la continuité territoriale doit être améliorée pour préparer les échéances communautaires	508
• Le redressement de la SNCM doit être poursuivi	508
• Les échéances européennes doivent être soigneusement préparées	509
b) Une réflexion multimodale doit être encouragée	512
5.– Pour un réexamen sans tabous de la politique culturelle et de l'enseignement	513
a) Pour un système éducatif performant	514
• Une gestion administrative en voie d'amélioration	514
• Une académie « rurale », de petite taille, mais correctement dotée en personnel administratif et enseignant	515
• Un coût élevé, mais des résultats scolaires peu satisfaisants en moyenne	515
• La continuité incertaine du service public de l'enseignement	517
• Trois priorités	518
b) L'enseignement en langue corse : une expérience sans équivalent en France	526
• Démythifier et dynamiser	527
• Les mesures déjà prises : un effort conséquent de la part de l'Education nationale	528
• Un paradoxe : une langue de moins en moins parlée au quotidien et de plus en plus soutenue dans le système éducatif	531
• Une piste à explorer : développer l'enseignement de la langue corse en priorité dans les classes primaires	531
c) Les enjeux de la politique culturelle en Corse	532
• Un débat idéologique à dépolitiser	532
• Des compétences culturelles partagées entre la région et l'État	534
C.– DÉMOCRATISER ET RATIONALISER LES INSTITUTIONS	538
1.– Pour une démocratie transparente et rigoureuse	539
a) Les résultats de la refonte décidée en 1991 semblent effacés	539
b) L'administration apparaît en effet désarmée	542
c) Des modifications législatives s'avèrent nécessaires	543
2.– Des améliorations à apporter à court terme : cohérence, cohésion et responsabilité	545
a) Des débats récurrents sur les institutions	545
• Le point de vue de quelques élus de l'île : pour un « toilettage », une pause institutionnelle ou une refonte du système	545

• Les appréciations de plusieurs ministres de l'Intérieur.....	547
• La position de la commission d'enquête : pas de préalable institutionnel.....	549
b) <i>Les défauts originels et les dysfonctionnements du système actuel</i>	550
• Une Collectivité territoriale qui n'assume qu'imparfaitement ses responsabilités	550
• La coexistence de deux légitimités concurrentes au sein des conseils d'administration	
des offices	550
• Le risque de démembrement de la Collectivité territoriale.....	551
• Les chevauchements de compétences liés à la sur-administration	552
c) <i>Les propositions de la commission d'enquête</i>	553
• Les élus doivent se réapproprier les processus de prise de décision au sein des offices	553
• Au minimum, la Collectivité territoriale de Corse doit davantage contrôler ses offices	553
• Pour la remise à plat du système des agences et offices.....	555
• Confier à la Collectivité territoriale de Corse les attributions de certains offices.....	555
• Recentrer les missions de l'ADEC.....	556
• Inciter l'OEHC à adopter une véritable politique de recouvrement de ses créances	558
• Renforcer la place de l'agence du tourisme	559
3.– <i>Des réformes à plus long terme : une organisation plus unitaire de la Corse</i>	561
a) <i>Vers la suppression de la bi-départementalisation</i>	561
b) <i>L'intercommunalité doit être fortement encouragée</i>	562
CONCLUSION	584
• <i>La Corse sur la route difficile de l'Etat de droit</i>	
• <i>Une double responsabilité pour l'avenir</i>	
• <i>Quatre appels solennels</i>	
ANNEXES	589
EXPLICATIONS DE VOTE	587

COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse est composée de : M. Jean GLAVANY, président ; MM. François d'AUBERT, Henri CUQ, vice-présidents ; MM. Bernard CHARLES, Michel VAXÈS, secrétaires ; M. Christian PAUL, rapporteur ; MM. Christian BERGELIN, Jean BESSON, Jean-Marie BOCKEL, Pierre BOURGUIGNON, Mme Frédérique BREDIN, MM. Marcel CABIDDU, Christophe CARESCHE, Gilles CARREZ, Charles de COURSON, Jean-Jacques DENIS, Renaud DUTREIL, Yves FROMION, Yann GALUT, Jean-Yves GATEAUD, Jean GAUBERT, François GOULARD, Guy HASCOËT, Pierre HÉRIAUD, Jean-Jacques JEGOU, Jérôme LAMBERT, Jean MICHEL, Patrick OLLIER, Didier QUENTIN.

AVANT PROPOS

En décidant, en mars 1998, de créer une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et le fonctionnement des services publics en Corse, l'Assemblée nationale a su, avec sagesse et efficacité, **répondre à l'urgence, affirmer sa cohérence et renforcer son rôle** :

– **répondre à l’urgence** : l’assassinat, lâche et odieux, du préfet Claude Érignac a provoqué en Corse et dans toute la France une émotion justifiée. La mort du préfet, au-delà du drame imposé à ses proches, c’est un coup terrible porté à un symbole de la République et, donc, à la République elle-même. Notre devoir d’élus du peuple, de parlementaires de la République, était d’adopter un dispositif s’inscrivant dans la défense de celle-ci, de ses valeurs et de ses lois.

– **affirmer sa cohérence** : l’Assemblée nationale ne découvre pas le problème corse. Depuis des décennies, elle y a consacré de nombreux travaux. Mais surtout, en 1996 et 1997, une mission d’information parlementaire, présidée par M. Henri Cuq, avait commencé un énorme travail d’investigation dont les comptes rendus des auditions montrent la richesse et le sérieux. Ce travail avait été interrompu par la dissolution de l’Assemblée nationale qui, au printemps 1997, empêcha l’élaboration, la discussion et la publication du rapport. Il fallait reprendre ce travail sans tout recommencer en s’appuyant sur l’acquis de la mission. C’est le choix collectif que nous avons fait.

– **renforcer son rôle** : le Parlement ne vote pas seulement les lois, il doit en contrôler l’exécution. Cette commission d’enquête s’inscrit naturellement dans cette mission. Elle peut, elle doit même, éclairer l’action de l’État et de ses représentants dans l’Ile : au-delà de leur action au quotidien, notre mission est de fournir un diagnostic global, une analyse de la situation et de ses causes et, aussi, une vue d’avenir, inscrite dans le moyen et le long terme. De ce point de vue, il importe de préciser que le travail d’une commission d’enquête parlementaire n’est pas celui d’une ou plusieurs enquêtes judiciaires. Séparation des pouvoirs oblige, notre rôle n’est pas d’accuser ou de condamner. Il est d’éclairer et de proposer.

*

* *

Mais nous inscrivons nos travaux et le présent rapport dans une optique pleine d’humilité car nous savons que de nombreux rapports, parlementaires ou non, ont été rédigés sur la Corse lors des dernières décennies et se sont entassés sur les étagères des bibliothèques, recouverts par la poussière et l’oubli.

Déjà, en 1836, M. Mottet, procureur général à Bastia et député de Vaucluse, concluait son rapport par ces mots : « *Cette étude m’a laissé la conviction profonde qu’on ne désespère de la Corse que parce qu’on ne la connaît pas, et qu’on pourrait remédier à tous ses maux par les moyens les plus ordinaires. Je désire que le gouvernement partage ma conviction et mette la main à l’œuvre.* »

En 1908, c'est Clemenceau qui introduisait son rapport par : « *Je me propose de vous exposer dans ce rapport les causes générales d'ordre économique et celles plus immédiates d'ordre administratif d'où me paraît résulter la situation présente de la Corse.* » Il poursuivait ainsi : « *Tel est le tableau de la situation financière, économique et administrative de la Corse. Il est incomplet. Mais pour si restreint qu'il soit, une première conclusion s'en dégage : c'est que l'heure est venue d'apporter de profondes modifications à la situation actuelle de la Corse. Des mœurs, des habitudes si différentes des nôtres ne peuvent coexister avec notre état social sans dommages pour la Corse et pour le pays entier.* » Et il concluait : « *Il faut agir, c'est nécessaire. Il faut agir immédiatement ; c'est l'intérêt de la Corse et du pays tout entier, mais il faut procéder avec prudence et sagesse.* ».

C'était en 1908..... C'est pourquoi nous voulions sortir de la logique du « nième rapport » : nous savions que nous serions attendus dubitativement si, d'abord, l'attitude de l'État, conduite par le gouvernement, n'avait marqué une profonde inflexion avec laquelle nous nous sentions en parfaite synergie et si nous n'avions défini collectivement les quatre conditions pour crédibiliser nos travaux :

– refuser le préalable institutionnel : curieusement, chaque rapport rédigé sur la Corse, chaque mission réalisée, chaque projet envisagé, commence toujours par un préalable institutionnel. Comme si le premier des problèmes corses était d'ordre statutaire ! Outre que cela conforte ceux qui, ultra-minoritaires, proposent l'évolution maximaliste de ce statut, ce genre de proposition présente surtout un danger majeur : il n'a rien à voir avec les préoccupations des Corses au quotidien. Nous avons constaté, lors de notre enquête, que personne de véritablement représentatif ne mettait en cause le statut Joxe de 1991, ce qui, soit dit en passant, est un bel hommage post-daté à celui-ci ! Certes on peut s'interroger sur tel ou tel mécanisme juridique concernant les offices ou sur la persistance lourde et irrationnelle de deux départements pour 260.000 habitants. Cela ne veut pas dire que toute évolution soit irrecevable intellectuellement ou politiquement. Cela signifie que tel n'est pas le problème majeur, telle n'est pas l'urgence et tel n'est donc pas l'axe principal de notre travail.

– ne pas s'ériger en accusateurs indistincts de « la » Corse et « des » Corses. Ce point est fondamental : nous refusons l'amalgame car nous savons que nombreux sont les Corses qui, au-delà du sang versé pour la défense de la patrie, sont aussi respectueux des lois de la République et soucieux que leur île retrouve une autre image. Nous savons que la grande **majorité des Corses aspirent à vivre en paix dans la sécurité républicaine et le respect des lois.** Ne nous y trompons pas : ce qu'il faut reconstruire ce sont les liens entre la Corse et la République, la Corse dans la

République. Ce qu'il faut, c'est reconstruire l'État de droit, c'est-à-dire l'application des lois non pas oppressives comme voudraient le laisser croire certains, mais libératrices et protectrices. Oui, les lois de la République, expression de l'intérêt général, sont en Corse comme ailleurs, libératrices et protectrices. Et si nous voulons leur application ferme et sereine en Corse, c'est par souci de libération et de protection des Corses eux-mêmes. **Comme le dit Lionel Jospin, nous devons l'application des lois aux Corses. Ils y ont droit car toute fraude, toute corruption, toute délinquance ou toute violence** d'une minorité s'opère d'abord aux détriments de la communauté corse.

De ce point de vue, la campagne qui tente de s'organiser en Corse ces dernières semaines, selon laquelle l'État y mettrait en œuvre une « politique d'exception », doit être dénoncée avec vigueur. Aucun cas précis ou particulier ne résiste à l'analyse : il ne s'agit, au contraire, que de faire respecter en Corse la règle normale, celle qui s'applique partout en France.

– dire la vérité, sans fard, sans détours. Le Parlement ne doit pas tricher, il doit tout dire. La Corse est une île aux paysages fabuleusement beaux, au patrimoine admirable et à la culture bouleversante. Elle suscite, naturellement, les passions et, donc, les excès. Elle est l'objet de toutes les rumeurs et il devient très vite difficile de discerner le réel de l'affabulation. C'est pourquoi, là encore, il nous a semblé que notre travail devait commencer par ce courage défini par Jean Jaurès comme la recherche de la vérité pour la dire. Pour ne pas raisonner sur des rumeurs, mais sur des faits. Pour que nos concitoyens connaissent mieux la réalité corse, partie intégrante de notre République. Et pour que, au nom du principe républicain fondamental de **l'égalité des citoyens devant la loi** ils puissent peser en connaissance de cause ce que la collectivité nationale peut et doit faire pour nos concitoyens corses.

– faire des propositions concrètes : un rapport d'étude ne doit pas être une fin en soi, il doit déboucher sur quelque chose : l'action publique. C'est pourquoi nous avons souhaité que ce rapport soit conclu par des propositions concrètes faites au gouvernement, une sorte de « carnet de route » pour les années qui viennent. Car, notre conviction est claire : il faudra du temps, des années sans coup de volant ni zigzag de l'exécutif pour refonder l'État de droit en Corse. C'est une de nos certitudes unanimes : la durée y sera essentielle.

*

* *

Enfin, il nous paraît impossible, à ce jour et à ce stade, de ne proposer à la Corse qu'un projet que certains qualifieraient volontiers de

« répressif », c'est-à-dire de retour à l'État de droit, d'application ferme et juste des lois de la République et de contrôles démultipliés. Même si ce retour à la paix civile est indispensable et incontournable car rien d'économiquement solide ne pourra être bâti sans l'éradication de la violence. Mais il nous apparaît qu'il faut aussi conjuguer le retour progressif à l'État de droit avec trois grandes propositions globales et constructives pour l'avenir de la Corse :

a) une véritable prise en compte de la revendication identitaire qui ne saurait ni se résumer au nationalisme, ni être accaparé par lui. Nous pensons que la République doit accepter comme recevable cette revendication identitaire aussi forte et pressante soit-elle. La République a tout à gagner à s'enrichir de sa diversité. A condition, bien sûr, d'encourager d'autant plus ce qu'elle a de noble (la langue, la création, la culture, le patrimoine) et de ne pas accepter ce que certains voudraient y lier systématiquement (la violence, la clandestinité, l'omerta, la vendetta). Il faut, pour que la Corse se sente bien dans la République, qu'elle y retrouve l'épanouissement rayonnant de son identité et de sa culture.

b) un véritable projet de développement économique de la Corse. Pour cela, nous proposons d'actualiser et reprendre le plan de développement économique de la Corse adopté en 1993 par l'Assemblée territoriale afin de lui donner une suite logique et cohérente dans le prochain contrat de plan État – Région. La négociation qui va s'ouvrir entre l'État et l'Assemblée territoriale sur ce futur contrat de plan est tout à fait majeure : **Il faut une vision planificatrice claire et pluriannuelle**, notamment pour les infrastructures de transport qui doivent, dans les années qui viennent, connaître enfin cette « révolution culturelle » indispensable.

c) l'actualisation permanente de la démocratie : la démocratie est un bien trop rare et trop cher pour qu'on la laisse soumise à quelque risque que ce soit. Nous ne sommes pas ici pour accuser mais bien pour assurer l'égalité des citoyens devant la loi. Aucun doute ne doit subsister sur la liberté et la sincérité des scrutins et, pour cela, nous faisons des propositions concrètes. Peut-être ne serait-ce pas nécessaire ? Mais, au moins, cela fera cesser les rumeurs.

Tel est notre rapport, ni exhaustif, ni parfait, ni donneur de leçon. Il est le fruit d'un travail collectif approfondi et honnête pour lequel je tiens à remercier chaleureusement tous les membres de la commission d'enquête qui y ont contribué dans un esprit de responsabilité et de respect mutuel que je me plais à saluer et, en particulier, notre rapporteur Christian Paul qui a effectué ce travail avec sérieux et rigueur et avec lequel j'ai eu beaucoup de plaisir à travailler. Je remercie également les membres du corps préfectoral et

surtout MM. Bernard Bonnet et Bernard Lemaire pour l'aide constante qu'ils nous ont apportée, à Paris comme en Corse.

Jean GLAVANY

INTRODUCTION

Une île hors du droit ?

La Corse est une affaire d'État.

Pour qui examine l'histoire récente de cette île, et encore les événements les plus récents, c'est l'autorité de l'État qui est en jeu. Tout à la fois, la persistance de la violence, le mépris du droit et l'impunité organisée alimentent une crise majeure sur cette partie du territoire de la République. Le seuil du tolérable est depuis longtemps franchi. Ce défi à l'État doit être relevé sans faiblesse. A défaut, le « système » qui s'est consolidé sous des formes multiples au cours des dernières années s'enracinera sans retour possible.

La Corse est un défi à la démocratie.

Traditionnellement minée par le système clanique, ses pratiques clientélistes et par la fraude électorale, la démocratie insulaire n'a pas su jusqu'ici échapper réellement à ses anciennes pratiques. Les assemblées décident peu, trop d'élus agissent avec retard, les contrôles s'exercent souvent sans conviction. Occasion de forger des légitimités incontestables, la refonte des listes électorales n'a pas tenu ses promesses.

La Corse est un défi au courage politique des gouvernements, des élus et des citoyens.

Car les conditions à réunir, dans l'île comme à Paris, pour que la Corse réussisse sont connues. C'est l'application ferme et l'acceptation loyale des lois de la République. C'est surtout l'action dans la durée et non plus la tactique de l'instant. C'est enfin un réveil civique, dans les décisions publiques comme dans la vie quotidienne.

Au terme de ses travaux, la commission d'enquête a acquis la conviction que l'action conduite pour le retour à l'État de droit, qu'incarnent les représentants de l'État en Corse, était et demeure la

seule possible. Qu'il est indispensable qu'elle soit poursuivie dans la durée. Qu'il est tout aussi souhaitable qu'elle soit accompagnée par un contrat de développement qui n'appelle pas toujours plus d'argent public, mais l'utilisation lucide et vigoureuse des procédures existantes, remises à plat pour un emploi plus efficace.

Connaître, comprendre, proposer

Créée le 3 mars 1998, par une résolution adoptée à l'unanimité, pour éclairer l'Assemblée nationale sur l'emploi des fonds publics, et plus généralement, sur le fonctionnement des administrations de l'État et des collectivités locales en Corse, la commission d'enquête s'est avant tout attachée à cet objectif.

Connaître, comprendre, proposer : c'est la démarche que la commission s'est collectivement assignée.

Sans embrasser tous les aspects de la « question corse », il était indispensable, à cette fin, que son travail repose sur un examen détaillé de la situation économique et sociale de l'île, et sur une large confrontation des points de vue, afin d'éviter trop d'idées reçues. Pour mettre à la disposition de la représentation nationale une photographie à la fois globale et équilibrée.

Il convenait également que la commission, multipliant le recueil des témoignages, s'imprègne d'un contexte politique souvent mal appréhendé sur le continent, tant l'ocultent les aspects les plus spectaculaires de la « question corse » (terrorisme, scandales, loi du silence...).

Les membres de la commission d'enquête, sous la conduite de M. Jean Glavany, vice-président de l'Assemblée nationale, reprenant le fil des travaux de la mission parlementaire d'information sur la Corse que présidait M. Henri Cuq, ont accompli ce cheminement. Leurs observations, leurs étonnements et leurs préconisations ont été extrêmement précieux au rapporteur.¹

Les rapports, les enquêtes, les investigations consacrés à la Corse depuis une décennie sont particulièrement nombreux. Aucune part du territoire français n'a été l'objet d'autant d'expertises. On aurait pu penser

¹ Les très utiles auditions de la mission parlementaire d'information sur la Corse ont été publiées par l'Assemblée nationale (Les documents d'information de l'Assemblée nationale, rapport n° 3511 - 2 volumes).

que tout avait été écrit sur la Corse, que rien de ses atouts et de ses dérives n'était ignoré.

Et pourtant, les missions menées au cours des dix derniers mois, notamment par l'Inspection générale des finances et les inspections générales relevant des ministères des affaires sociales, de l'intérieur ou de l'agriculture ont révélé des scandales majeurs ou des dysfonctionnements dont il faudra, au plus vite, tirer des leçons pour l'action. Le rôle accru de la Chambre régionale des comptes doit également être souligné.

La commission d'enquête et son rapporteur ont souhaité mettre en perspective l'ensemble de ces apports, les recoupant par les auditions de plus d'une centaine de personnes, à Paris et en Corse, généralement sous serment, et sous le régime du secret ¹.

Est-ce à dire que l'ensemble des errements imputables de près ou de loin à des organismes publics et à des collectivités locales sont dorénavant identifiés ? On peut penser – et surtout souhaiter – que la plupart des affaires les plus graves au regard de leurs enjeux financiers, ont été, à un titre ou à un autre, examinées. Toutes ne sont pas encore devant la justice.

Peut-on penser que toutes les pressions occultes qui orientent les décisions publiques insulaires sont réellement désamorcées ? Sans céder à l'ambiance nourrie de rumeurs, qui entoure l'existence de ces réseaux de pouvoir, on peut sans aucun doute craindre que tout reste à faire.

Mais la commission d'enquête, par ses constats ou les dangers qu'elle dénonce, ne court-elle pas le risque de participer à la dramatisation de la situation insulaire ? ou, par ses jugements, de contribuer à ternir l'image de la Corse ?

La commission et son rapporteur ont entendu de ne pas atténuer leurs constats et leurs analyses, considérant qu'à ce moment précis de

¹ Contrairement à la mission d'information sur la Corse, la commission d'enquête a décidé de s'imposer, pour ses auditions, la règle du secret en préservant l'anonymat des propos tenus devant elle sans s'interdire d'en citer le contenu. Ce choix visait à la fois à permettre une plus grande liberté de propos à ses interlocuteurs et à assurer à certains d'entre eux une meilleure sécurité, dans un contexte fortement imprégné par le meurtre du préfet Claude Erignac. Cette décision relevait également d'un choix de méthode : rejetant des approches polémiques, passionnelles ou purement sensationnelles du dossier corse, la commission a souhaité différer toute communication jusqu'à la fin de ses travaux.

l'histoire commune de la République et de la Corse, la lucidité, celle des gouvernements, celle des élus ou des citoyens est un ingrédient indispensable à l'action qui s'engage.

Les analyses de la crise

Le 6 février dernier, l'assassinat du préfet Claude Erignac démontrait, après tant d'autres moments tragiques, que dans la Corse du dernier quart du XX^{ème} siècle, le pire est toujours sûr.

Depuis deux décennies, toutes les analyses historiques reposent au fond sur quelques données essentielles :

- une société traditionnelle sur laquelle se greffent difficilement les apports de la modernité,
- un retard de développement économique, à l'instar de nombreuses îles de la Méditerranée,
- un espace politique fondé sur le clanisme et qui repose aujourd'hui sur des formes nouvelles de clientélisme,
- une démocratie locale trop souvent pervertie, ici par la fraude électorale, ailleurs par le népotisme,
- une revendication identitaire rompant progressivement avec l'idéal d'origine, pour se perdre dans les comportements dévoyés des minorités clandestines.

Depuis quelques années, il a fallu s'accorder pour constater l'impuissance de l'État comme celle des acteurs insulaires face à :

- une économie fragilisée connaissant des rechutes conjoncturelles graves,
- une « crise du prélèvement » public atteignant la plupart des impôts et des cotisations sociales,
- des dysfonctionnements répétés au sein de nombreuses collectivités et organismes publics.

Des constats graves, des comportements inacceptables

L'ensemble des investigations récentes, menées par la commission d'enquête ou dont elle a pu vérifier les conclusions, relèvent des faits particulièrement graves. Evoqués séparément, ces constats seraient inacceptables. Leur accumulation est proprement ahurissante ¹.

¹ Il a été souvent dit ou écrit au cours des derniers mois que la Corse n'avait pas le monopole, en France, de la corruption ou du risque mafieux. Cette affirmation est une

- Des administrations publiques hors d'état, jusqu'à ce jour, de répondre réellement aux enjeux graves de la Corse, ou d'affronter les conditions particulièrement difficiles de leurs missions dans l'île. Parmi ces administrations de l'État, il faut notamment citer les services de police, contestés, la justice, fragilisée, et la plupart des administrations dotées de fonctions de contrôle.

- S'agissant des fonds publics, la multiplication des gâchis, des gestions inefficaces et des cas de détournements ponctuels ou organisés, sans que les dispositifs de contrôle ou de sanction soient réellement mis en œuvre.

- Un « système » constitué de réseaux d'intérêts aux limites de la légalité et exerçant des pressions organisées sur l'économie insulaire et les décisions publiques, locales ou nationales. Plus profondément, ce sont les éléments d'un véritable système pré-mafieux qui s'étaient progressivement rassemblés.

- L'existence d'une situation de « cavalerie » financière qui maintient en survie artificielle des secteurs de l'économie locale (au sein de l'agriculture, du tourisme, du bâtiment ...) par l'étalement des dettes ou le non-paiement des prélèvements publics.

- Plus généralement, une application de la loi républicaine se heurtant, en permanence, selon les contextes, à l'intimidation, la collusion ou la violence pure.

Cette situation n'a pu s'installer, s'institutionnaliser et se pérenniser sans que l'État et les pouvoirs locaux la facilitent, s'en accommodent ou s'y résignent.

A l'évidence, la commission d'enquête doit donc conclure, pour le passé comme pour l'avenir, à une double responsabilité de l'État et des pouvoirs locaux.

Pour autant, les travaux de la commission d'enquête se sont d'emblée écartés de toute idée – dénuée de sens, et inacceptable – de culpabilité collective des Corses ou de leurs élus. Le dire et le souligner, c'est

évidence. La région P.A.C.A., pour n'évoquer qu'elle, est riche de faits similaires, et souvent plus graves. Le raisonnement vacille néanmoins lorsqu'un dirigeant professionnel déclare (*Journal du dimanche* du 16 août 1998) : « *Et puis, pourquoi la loi serait-elle plus appliquée ici que sur la Côte d'Azur* ».

réaffirmer comme possible et souhaitable la prise en mains réelle par les Corses des institutions locales et du développement de l'île.

De la même façon, les parlementaires membres de la commission ont aussi rencontré et entendu des fonctionnaires de qualité, remplissant en Corse des tâches particulièrement difficiles, dans un climat de pression permanente et en encourant souvent des risques personnels sans commune mesure avec ceux que connaissent leurs homologues du continent.

Le reconnaître, c'est lutter, à leurs côtés, contre le sentiment d'isolement, voire d'abandon, qu'expriment nombre d'entre eux.

Le choix d'agir dans la durée : quelques préalables

A l'action engagée, s'opposeront, s'opposent déjà, plusieurs obstacles, qui sont autant de contraintes objectives ou psychologiques à dépasser.

— Un *passif financier public et privé* considérable, qui grève déjà l'avenir de l'île.

Cette accumulation de dettes affecte une part de l'économie privée, non seulement subventionnée lorsqu'elle investit, mais également sous perfusion pour son fonctionnement courant (endettement non acquitté, cotisations non payées ...). Elle affecte aussi des collectivités locales, petites ou grandes, en cessation des paiements. Une stratégie d'assainissement est indispensable. Elle sera inévitablement douloureuse, malgré les mesures d'accompagnement qui devront être prises au cas par cas.

— Des inquiétudes confirmées sur *les instruments de financement de l'économie insulaire et de ses investissements*.

Le Crédit agricole tente, par un retour de balancier, d'effacer par une nouvelle rigueur les errements d'hier ; la CADEC ne prête plus depuis 1995, de nombreux établissements financiers se sont désormais éloignés de la Corse. Or, l'économie insulaire, parce qu'elle ne manque pas d'entreprises saines et de projets viables, a besoin d'un accompagnement financier très professionnel.

— Les freins au rétablissement du *fonctionnement « normal » de l'État*.

Dans l'histoire récente, l'État n'a agi en Corse que sous la pression. En réaction. Or, la durée est nécessaire. Le choix des hommes est essentiel. Pourtant, les administrations centrales de l'État, par méconnaissance, par inertie ou par inconséquence, ont souvent répugné à affecter les personnels nécessaires ou à en organiser la mobilité. Comme elles tardent à élaborer, lorsque cela s'avère indispensable, des solutions sur mesure pour doter convenablement les services qui les représentent dans l'île.

— L'absence d'un *leadership politique positif*.

En Corse, trop souvent et plus qu'ailleurs, la conquête et la conservation du pouvoir passionnent davantage que son exercice quotidien. Clemenceau l'affirmait en 1908¹... La génération politique qui arrive progressivement aux principaux postes de pouvoir au sein des collectivités insulaires saura-t-elle faire mentir cette tradition ?

— Enfin, *le scepticisme trop répandu*, – voire la lassitude, au fil des années –, dans l'île comme à Paris, quant aux chances réelles de retrouver en Corse la paix civile et une voie de développement durable. Comme si la République n'était, au fond, pas armée pour affronter une telle crise.

Le choix d'agir dans la durée : quatre principes pour l'action publique

• *Agir pour la Corse dans la durée : une ligne directrice acceptée par tous*

C'est l'un des facteurs du succès possible, pour l'État comme pour les collectivités locales. Dans la plupart des secteurs, au-delà de mesures de court terme dont beaucoup sont engagées, un horizon à quatre ou cinq ans est nécessaire. Mais il importe surtout que les acteurs locaux aient la conviction que, durablement et en tout domaine, le respect de la loi républicaine reste la référence partagée.

• *Agir en Corse comme ailleurs*

¹ « On ne voit pas qu'une grande idée commune ait jamais uni ce peuple courageux et chevaleresque » (Clemenceau, *Journal officiel* du 26 décembre 1908, p. 6630). Clemenceau, dans ce même rapport qu'il présente en sa qualité de ministre de l'Intérieur, cite Blanqui : « *Il se dépense*, disait Blanqui dans un rapport sur la Corse, *plus d'énergie pour la nomination d'un maire que pour gagner vingt batailles, et plus d'un conseiller municipal n'a dû son élection, dans un hameau de 500 âmes, qu'à des combinaisons dignes du Sénat de Venise* ».

Le principe d'égalité doit être affirmé entre les Corses, mais aussi au regard de la loi, entre la Corse et l'ensemble du territoire national. Sans porter atteinte aux plus positifs de ses particularismes, mais en évacuant progressivement une culture trop marquée par la dérogation, voire la tolérance d'excès¹ qui dégradent l'esprit public, la Corse entreprendra une nouvelle étape de modernisation, qu'au fond d'elle-même cette « société bloquée » attend.

- *Agir en Corse mieux qu'ailleurs*

En Corse, divers défis doivent être relevés. Ceux-ci appellent de la part de l'État la poursuite de multiples efforts de solidarité, dès lors qu'ils sont efficaces et qu'ils ne s'apparentent pas au simple « toujours plus » amplement pratiqué dans chaque phase de tension.

Même si la commission d'enquête plaide pour un meilleur usage de l'argent public, pour un réel ciblage des dépenses et des redéploiements, elle ne milite pas pour un alignement aveugle sur des situations continentales qui, du fait de l'histoire ou de l'insularité, sont rarement comparables.

De même, dans la période qui s'engage, les simples ratios de l'activité administrative continentale ne peuvent être transposés sans précaution ou adaptation.

La difficulté des missions de l'État (on pense à la justice, aux services fiscaux et à beaucoup d'autres) réclame que des conditions de travail plus propices soient créées pour dynamiser les hommes et les équipes.

- *Agir dans le respect de la Corse et de son identité*

Rien ne serait pire que de voir l'action engagée en Corse au profit de l'État de droit progressivement perçue comme une entreprise contraire aux attentes des Corses ou même attentatoire à leur identité. Quelques-uns dans l'île, heureusement peu nombreux, s'emploient à accréditer cette idée. Dans son inspiration, profondément républicaine, la volonté de remédier aux carences de l'État de droit est inséparable de l'aspiration à la justice et à la paix civile très majoritairement exprimée par les Corses. Au-delà, la prise en compte de l'expression identitaire en Corse doit être ouverte et généreuse. Les collectivités locales, comme l'État, doivent y contribuer. Sans doute

¹ La détention très répandue d'armes à feu, leur circulation ou leur usage festif ne figurent pas parmi les traditions qui honorent l'île.

peut-on souhaiter qu'à la fin des années 90, après des décennies de débats et d'affrontements, symboliques ou plus douloureux, la culture et la langue de la Corse, quittent – autant que possible – le champ politique, n'en soient plus les otages.

En redevenant des pratiques populaires, soutenues sans frilosité ni complexe et diffusées plus largement par l'école, l'on peut espérer que la culture et la langue corses demeurent longtemps des ferments d'identité et de création libre.

Le choix d'agir : sept priorités à court terme

La tâche de la commission d'enquête ne pouvait se borner à un diagnostic, fût-il sans complaisance, et à décliner des principes généraux pour l'action publique.

Aussi s'est-elle attachée à identifier quelques objectifs de court terme, et à préciser, au-delà des mesures récentes prises par le gouvernement, les principaux axes d'effort.

1. Optimiser les moyens des services de l'État afin qu'ils puissent veiller à l'application des lois et contrôler l'emploi des fonds publics. Chacun des secteurs sensibles doit bénéficier des meilleurs parmi les fonctionnaires de l'État.
2. Assurer les fonctions régaliennes de **sécurité, de justice et d'ordre public**. A ce titre, s'attaquer à **casser, sans faiblesse, le système pré-mafieux** dont toutes les dérives récentes de la Corse ont favorisé la consolidation.
3. Faire face à l'« **état d'urgence** » **que connaît l'agriculture** insulaire, afin de permettre le maintien du plus grand nombre d'entreprises viables dans des filières mieux organisées.
4. Réformer les outils du **financement de l'économie** corse.
5. Par des modifications législatives limitées et bien ciblées, œuvrer à la **démocratisation et à la transparence des institutions** insulaires.
6. Engager avant la fin de 1998 et à l'occasion de la négociation du contrat de plan, **une stratégie de développement** sous la responsabilité

conjointe, chacun dans son rôle, de la Collectivité territoriale de Corse et de l'État.

7. Favoriser les initiatives encourageant la **diffusion de la langue et de la culture** corses.

I.- LE PARADOXE CORSE : UNE ÉCONOMIE LARGEMENT SOUTENUE QUI RESTE CEPENDANT FRAGILE, DES DÉPENSES PUBLIQUES ABONDANTES QUI N'ONT PAS LES EFFETS ESCOMPTÉS

Au cours des dernières années, de nombreux rapports ont mis en évidence l'ampleur des concours financiers de l'État à la Corse, crédits complétés par ceux, croissants, de l'Union européenne. Plus que d'autres régions, la Corse se situe donc à la convergence d'un double effort financier. Nombreux sont ceux qui, dans l'île même, se sont étonnés du contraste entre l'importance de ces fonds publics et la situation économique, volontiers décrite comme difficile, voire catastrophique. Les handicaps naturels de l'île, les fragilités d'une économie déséquilibrée – entre un étroit secteur productif et une sphère publique hypertrophiée –, les mutations douloureuses d'une agriculture en crise et le poids d'un endettement préoccupant en constituent les explications les plus évidentes. Le poids du passé et les soubresauts de l'histoire récente jouent également un rôle non négligeable.

Selon certains observateurs, l'origine de ce paradoxe corse doit essentiellement être recherchée dans la mauvaise utilisation des fonds publics. C'est dans un souci de clarification qu'un grand nombre de députés se prononça en faveur de la création d'une commission d'enquête. Celle-ci a en effet cherché à évaluer ces masses financières en ayant le souci de la plus grande objectivité possible. Elle s'est ainsi attachée à distinguer les concours qui, parmi ces flux, témoignent de l'expression d'une solidarité spécifique pour la Corse, des dépenses qui obéissent, en fait, aux mêmes règles que celles observées dans les autres régions françaises.

Au-delà des montants annoncés, il importe que l'usage fait de ces crédits soit conforme à leur objet et, surtout, de nature à contribuer au développement économique de l'île. C'est pourquoi la commission a ordonné une partie de ses investigations autour de la question cruciale de l'efficacité des dépenses publiques.

A.- UNE ÉCONOMIE DÉSÉQUILBRÉE À LA RECHERCHE DE PROJETS PORTEURS D'AVENIR

Les acteurs de la vie économique insulaire entretiennent volontiers un discours alarmiste sur la situation de la Corse. L'économie doit faire face, il est vrai, à un certain nombre d'obstacles. Les handicaps naturels – au premier rang desquels l'insularité –, la faiblesse du secteur productif, la grande vulnérabilité des entreprises aggravée par un niveau d'endettement préoccupant et le poids du passé sont autant de freins au développement de l'île.

Pourtant, la Corse dispose d'un potentiel incontestable. Alors que la dotation de continuité territoriale contribue à réduire les conséquences économiques de l'insularité, l'île dispose d'une population, certes peu nombreuse, dont le niveau de vie n'est pas sensiblement inférieur à celui du reste du pays. Enfin, même s'ils n'ont pas achevé leur évolution et connaissent encore des fragilités parfois inquiétantes, les deux secteurs essentiels que sont le tourisme et, dans une moindre mesure, l'agriculture restent porteurs d'avenir.

1.– Des handicaps naturels à relativiser

Les handicaps naturels et géographiques dont souffre la Corse ont déjà été abondamment décrits. La Corse est une île montagneuse peu peuplée, constituant un marché étroit et morcelé loin des flux économiques majeurs. Pourtant, le mécanisme de continuité territoriale ayant contribué à réduire les conséquences économiques principales de l'insularité, ces handicaps pourraient paradoxalement constituer autant d'atouts pour le développement économique de l'île.

a) Des handicaps naturels incontestables

L'insularité vient évidemment en tête de ces handicaps naturels. S'y ajoutent le cloisonnement géographique liée à la structure montagneuse de l'île, l'absence de richesses naturelles et la faiblesse démographique.

• Le poids économique et psychologique de l'insularité

Il y a quelques années un slogan touristique qualifiait la Corse de « la plus proche des îles lointaines ». En effet, la Corse est géographiquement plus éloignée du continent français que de l'Italie. Ajaccio est à 380 kilomètres de Marseille et Bastia à 240 kilomètres de Nice.

C'est dire si les transports ont un rôle essentiel à jouer tant pour la vie quotidienne des habitants de l'île que pour son économie.

Comme l'expliquait devant la mission d'information sur la Corse, M. Jean Milli, directeur régional de la Banque de France, le poids de l'insularité se fait particulièrement sentir au travers des contraintes liées aux transports : *« les délais sont accrus pour les approvisionnements ; on note un surcoût de production dû au coût des transports et de livraison ; la précarité des approvisionnements nécessite l'entretien de stocks de sécurité – on ne sait jamais si l'on sera livré à bonne date. L'ensemble de ces handicaps renchérisse le prix des produits et mettent les entreprises dans une position désavantageuse face à la concurrence externe à l'île. »*

Les effets économiques de l'insularité n'ont jamais fait l'objet d'étude précise dans la période récente. Pour être pertinente, une telle analyse devrait être fine et examiner la situation secteur par secteur, produits par produits. Des estimations très sommaires évaluaient pourtant le surcoût dû à l'insularité entre 3 et 5 % de la valeur des produits, sans que ce chiffre soit totalement incontestable.

Au-delà de l'effet sur les prix auquel le mécanisme de la continuité territoriale s'est attaché à répondre, il est clair que l'insularité complique les problèmes logistiques. L'ensemble des acteurs économiques, producteurs comme simples voyageurs, ne peuvent en effet utiliser leur propres moyens de transport et recourir au mode aujourd'hui le plus souple et le moins onéreux, à savoir la route. Ils doivent s'en remettre aux compagnies maritimes ou aériennes. Cette dépendance est à l'origine d'un certain nombre d'incompréhensions. L'irrégularité des transports est l'une des premières critiques avancées par les insulaires.

Si les compagnies maritimes reconnaissent que, dans le passé, les conflits sociaux internes ont pu interrompre leur service, elles notent aujourd'hui que les interruptions ne sont plus aujourd'hui de leur fait, ou très peu. En effet, beaucoup de conflits sociaux sur l'île sont l'occasion d'occupation des installations portuaires et de blocage des bateaux eux-mêmes. De plus, les compagnies ne peuvent maîtriser les grèves qui peuvent affecter les ports ou les services de la navigation aérienne. Les conditions météorologiques, notamment sur les navires à grande vitesse très sensibles aux fortes houles, pèsent également.

Mais, plus profondément peut-être, l'insularité a une forte dimension psychologique que le journal *Le Monde* mettait en évidence en posant la question *« et si la Creuse était entourée d'eau ? »*. Tous les Corses, qu'ils continuent à vivre sur l'île ou non, le disent. Comme l'écrit M. Robert Colonna d'Istria, *« une île demeure, même avec les progrès des*

transports et des télécommunications, un monde clos, original, particulier et reste, selon l'expression de Michel Tournier, la "rupture d'un lien" »¹.

• L'excessif cloisonnement de la Corse

La Corse est également « une montagne dans la mer ». Ainsi que le soulignait le Livre blanc préparatoire au schéma d'aménagement de la Corse, seuls 10 % du territoire de l'île présentent une pente inférieure à 12 % et, hormis la plaine orientale, les terrains plats sont quasi-inexistants. C'est de plus une montagne particulièrement tourmentée : pas de vallées offrant de grandes voies de pénétration, une disposition très caractéristique des chaînes secondaires – en « arêtes de poisson » – par rapport à la chaîne centrale. Orientées est-ouest, les vallées ne communiquent guère : la Corse est donc cloisonnée, divisée en de nombreuses micro-régions qui ont développé leurs caractères et leurs particularismes. D'ailleurs, la direction régionale de l'INSEE a publié en 1994 une étude sur la Corse et ses micro-régions opportunément intitulée « *un puzzle en 19 pièces* ».

Dès lors, les communications intérieures sont particulièrement difficiles. Les distances se mesurent plus en heures de route qu'en kilomètres. Il faut toujours près de trois heures pour se rendre de Bastia à Ajaccio, alors que les deux villes principales de l'île ne sont séparées que par 150 kilomètres.

Cependant, le relief et la géographie ne sont pas les seuls responsables de cet état de fait. Le réseau routier a été longtemps (est toujours ?) délaissé en Corse. Elle est la seule région de l'Union européenne à ne pas compter un seul kilomètre d'autoroute et la seule haute montagne à n'être pas traversée par un tunnel. De plus, les grands axes, c'est-à-dire les anciennes routes nationales, ne desservent que moins de la moitié des communes de l'île (147 sur 360) représentant seulement 41 % de la population insulaire.

En effet, il apparaît que les choix passés ont privilégié la mer plutôt que la route. Comme le soulignait le rapport du Sénateur Oudin, « *la multiplication des accès maritimes aux différentes micro-régions a de tout temps été préférée au développement des infrastructures routières. Le coût moins élevé des installations portuaires par rapport au réseau routier, ainsi que les habitudes économiques et culturelles qui tournaient les différentes*

¹ Robert Colonna d'Istria : *La Corse au XXème siècle* (France-Empire, 1997)

micro-régions corses vers Marseille plus facilement qu'entre elles, ont joué dans ce sens ».

• L'absence de matières premières

Par ailleurs, la Corse est presque totalement dépourvue de ressources énergétiques ou minières, à l'exception de gisements de granit et de schistes qui ont donné naissance à une filière pierre, laquelle constitue l'un des sinistres financiers majeurs de la caisse de développement de la Corse. De plus, l'agriculture n'occupe qu'une faible partie de l'espace puisqu'on estime la surface agricole utile à 14 % du territoire (contre 57 % au niveau national). Encore s'agit-il de terres assez pauvres qu'il convient d'enrichir et d'amender pour y pratiquer une agriculture intensive.

• Une crise démographique ancienne et actuelle

Le principal handicap de la Corse est la faiblesse et la structure de sa population, à tel point que certains parlent à son propos de « *démographie crépusculaire* »¹

La Corse est la seule région française et la seule grande île de la Méditerranée à ne pas avoir retrouvé sa population du début du siècle. Stabilisée aux environs de 260.000 habitants depuis 4 ans, la population de la Corse s'élevait en effet à 296.000 habitants en 1901. Comparée aux autres grandes îles de la Méditerranée, la Corse est trois fois moins peuplée que les Baléares, six fois moins que la Sardaigne et vingt fois moins que la Sicile.

La population de l'île a diminué sans interruption jusqu'au milieu des années cinquante, sous le double effet des pertes de la première guerre mondiale et de l'exode massif qui a perduré jusqu'à la disparition de l'empire colonial français. Depuis 1954 par contre, la population a recommencé à croître passant de 191.000 à 261.000 habitants en 1998.

Depuis 1990, le gain dépasse 10.000 habitants, ce qui représente un accroissement de 4,1 % en huit ans. Cette croissance, qui a plus profité à la Corse-du-Sud, est avant tout le fait d'un solde migratoire largement positif puisque le solde naturel est particulièrement faible, sept fois inférieur à celui de la France entière en 1996 (0,5 ‰ contre 3,4 ‰). Il est même devenu négatif pour la première fois en 1997 pour atteindre - 0,1 ‰.

¹ Nicolas Giudici : *Le problème corse* (Les essentiels Milan, 1998)

Avec environ 2.650 naissances en 1997, le taux de natalité – 10,2 ‰ – est l'un des plus faibles jamais observé dans l'île et largement inférieur à celui de l'ensemble du pays (12,4 ‰). Ce faible taux de natalité joint à la petite taille des communes explique que la moitié d'entre elles n'ont compté aucune naissance une année sur deux entre 1990 et 1995. Par contre, même s'il a atteint un niveau particulièrement faible en 1997 (10,3 ‰), le taux de mortalité reste supérieur à la moyenne nationale (9,1 ‰).

Peu nombreuse, la population est aussi et surtout vieillissante.

En 1997, le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans représentait 17,8 % de la population de l'île (environ 47.000 personnes), alors que les moins de 20 ans en représentaient 23,4% (61.200 personnes environ). Si l'on appliquait à la Corse une répartition par âge identique à celle observée pour la France entière, l'île devrait compter 6.650 jeunes de moins de 20 ans supplémentaires (soit près de 11% de plus) et, à l'inverse, 6.400 personnes de plus de 65 ans de moins (soit près de 14% de moins) ; l'effectif de la tranche d'âge intermédiaire est en phase avec la moyenne nationale.

Par ailleurs, l'effectif des personnes âgées de plus de 75 ans a presque doublé en trente ans pour atteindre près de 20.000 personnes, pour lesquelles les problèmes de dépendance et de prise en charge commencent clairement à se poser. Cet effectif pourrait atteindre 25.000 personnes en 2010.

D'après les projections de l'INSEE pour 2010, ce vieillissement va encore se poursuivre : le nombre des plus de 60 ans dépassera celui des moins de 20 ans (69.700 contre 62.300) et leur part dans la population totale devrait passer de 23 % à 25,5 % (contre respectivement 19,8 % et 22,8 % pour la France entière). Ce vieillissement résulte évidemment du faible solde naturel et de la propension des retraités à revenir dans l'île.

De surcroît, la répartition spatiale est déséquilibrée. Les agglomérations ajaccienne et bastiaise représentent près de la moitié de la population. Le reste se disperse le long du littoral et seuls les villages situés sur le piémont parviennent à garder leurs habitants. Par contre, les villages de l'intérieur se dépeuplent et connaissent un vieillissement considérable de leur population : plus de 40 % de leurs habitants y ont plus de 60 ans. Dans de vastes espaces de l'intérieur, la densité de la population est inférieure à 5 habitants au km².

b) Le mécanisme de la continuité territoriale réduit les principales conséquences de l'insularité

La vie économique de l'île est étroitement dépendante du système de liaisons extérieures, de sa fiabilité, de sa régularité, de son confort et de son coût. Plus que les habitants des régions continentales, les insulaires ont un sentiment profond de dépendance vis-à-vis des transports. L'efficacité de ceux-ci est un facteur important tant pour le tourisme que pour l'activité économique ou la satisfaction du simple besoin de déplacement.

• *La mise en place de la continuité territoriale*

Cette exigence a toujours été prise en considération par l'État avec des bonheurs divers. Dès la fin de la seconde guerre mondiale, un mécanisme particulier était mis en place en 1948. Ses insuffisances conduisirent à la mise en place du système actuel à partir de 1976.

? *L'élaboration du mécanisme en 1976*

La desserte des lignes d'intérêt national, dont faisaient partie les lignes entre la Corse et le continent, était confiée à la Compagnie générale transatlantique dans le cadre d'une convention assortie d'un cahier des charges conclue en décembre 1948.

Pour couvrir les charges spéciales afférentes à cette exploitation, l'État s'engageait à verser une subvention forfaitaire à la compagnie qui mettait en ligne des navires loués à l'État et devait assurer un certain nombre de rotations entre l'île et le continent. Ce dispositif a permis, entre 1948 et 1976, de faire face à la croissance significative du nombre de passagers transportés et à un développement constant des flux de marchandises.

Cependant, il est peu de dire que les critiques des usagers se sont faites progressivement de plus en plus virulentes. L'acheminement des passagers souffrait notamment d'une insuffisance chronique des capacités disponibles : même en période d'extrême pointe en été, la compagnie concessionnaire ne mettait en ligne que des unités à peine susceptibles d'absorber le trafic moyen de l'intersaison.

Ces critiques ont conduit à la réunion d'un comité interministériel en décembre 1975 qui a mis en place un dispositif bâti sur des principes nouveaux. Dans le cadre d'un monopole de pavillon, le service assuré devenait un véritable service public et non plus seulement un service d'intérêt général. En contrepartie de l'effort financier – sous la forme d'une dotation de continuité territoriale – que consentait la collectivité nationale, les compagnies concessionnaires devaient mettre en place une flotte capable d'absorber les pointes de trafic et de mettre en œuvre un large éventail de dessertes. Enfin, les tarifs proposés devaient rester alignés sur ceux de la SNCF.

Dans ce cadre, l'État a passé convention en mars 1976, pour une durée de 25 ans et 9 mois, avec la société nationale Corse Méditerranée (SNCM) et la compagnie méridionale de navigation (CMN) et, en juin 1978, avec la société Pittaluga pour le transport du ciment.

En 1979, le principe de la continuité territoriale a été étendu au transport aérien de bord à bord assuré par Air France et Air Inter.

? L'implication progressive des autorités régionales

Avant 1982, c'est à l'État qu'il appartenait d'organiser les modalités de desserte de la Corse. Puis, la loi du 30 juillet 1982 a prévu la conclusion d'une convention entre l'État et la région de Corse pour déterminer les liaisons de service public, les modalités de mise en œuvre du principe de continuité territoriale, notamment en matière de dessertes et de tarifs, et arrêté les critères de détermination de la dotation que l'État devait verser à l'office des transports de la région de Corse créé par cette même loi. Sur la base de cette convention conclue en janvier 1986, l'office, établissement public national à caractère industriel et commercial, concluait des conventions particulières quinquennales avec les compagnies concessionnaires.

La convention entre l'État et la région a reconduit comme compagnies concessionnaires et sur les mêmes dessertes, les cinq opérateurs qui bénéficiaient d'une convention avec l'État (SNCM, CMN, société Pittaluga, Air France et Air Inter).

Dans le cadre de cette convention, le principe de la continuité territoriale a été étendu à de nouvelles liaisons aériennes assurées par TAT (liaisons de bord à bord avec Figari à partir de 1986) et par Air Corse, remplacée par la société Kyrnair en 1990 (liaisons de bord à bord avec Toulon à partir de 1987). Par ailleurs, la convention avait arrêté le principe de la création d'une compagnie aérienne régionale, la compagnie Corse Méditerranée (CCM), pour se substituer progressivement aux compagnies nationales sur les liaisons de bord à bord. La compagnie a été effectivement créée en 1989¹ et reçut alors une autorisation provisoire de transport public et des droits de trafic sur les lignes de Nice. En mars 1993, les conventions avec Air France et Air Inter ont été résiliées au profit de la CCM

¹ Son capital se répartit aujourd'hui entre des institutions corses (Collectivité territoriale de Corse – 60,4 % –, caisse régionale de Crédit agricole – 7,5 % –, CADEC – 2,3 % –, les deux Chambres de commerce et d'industrie – 2,1 % au total), diverses compagnies concessionnaires (Air France – 11,9 % –, TAT – 4,2 % – et SNCM – 6,8 %) ainsi que la caisse des dépôts et consignations (4,7 %).

La loi du 13 mai 1991 a supprimé l'intervention de l'État dans l'organisation des transports, tout en laissant à sa charge l'octroi d'une dotation de continuité territoriale.

C'est donc aujourd'hui à la Collectivité territoriale de Corse qu'il revient de déterminer l'organisation des transports sur proposition de l'office des transports de Corse. C'est elle qui octroie les concessions aux compagnies dans le cadre d'une convention qui fixe les modalités du versement de la dotation de continuité territoriale. L'office des transports les met en œuvre en concluant des conventions particulières quinquennales avec les compagnies concessionnaires, qui définissent les tarifs, les conditions d'exécution, la qualité du service ainsi que les modalités de contrôle.

• *La situation actuelle*

Les concessions et conventions de service public ne reconnaissent pas à leurs signataires un quelconque monopole. L'initiative privée peut s'exercer librement mais ne peut prétendre à être subventionnée par la Collectivité territoriale.

? *L'organisation de la desserte maritime*

En matière maritime, les concessions de service public conclues par l'État avec la SNCM et la C.M.M. restent en vigueur jusqu'à leur expiration le 31 décembre 2001, la Collectivité territoriale de Corse étant simplement substituée à l'État. Les conventions quinquennales particulières ont été renouvelées en même temps, en juin 1996, pour couvrir la période 1996-2001, c'est-à-dire jusqu'à l'expiration des concessions.

La convention particulière avec la SNCM couvre à la fois un service de marchandises et un service de passagers et de véhicules accompagnés. Le service de marchandises est effectué par cargos rouliers – et éventuellement par paquebots transbordeurs – et concerne les liaisons au départ de Marseille et à destination de Bastia (3 allers-retours par semaine), d'Ajaccio (3 allers-retours par semaine), de Porto-Vecchio (3 allers-retours par semaine) et de la Balagne (Calvi ou l'Ile-Rousse) ou de Propriano (5 allers-retours par semaine).

Le service de passagers est organisé selon trois périodes : la période hivernale (avec 7 liaisons hebdomadaires par paquebot transbordeur entre Marseille ou Nice et la Corse, pouvant être renforcées pendant les vacances scolaires en fonction de la demande prévisionnelle), la période intermédiaire d'automne et de printemps (6 liaisons hebdomadaires par paquebot transbordeur au départ de Marseille et 7 liaisons hebdomadaires par navire à grande vitesse au départ de Nice avec renforcement pendant les vacances

scolaires, les week-ends prolongés et les périodes précédant ou suivant immédiatement l'été en fonction de la demande prévisionnelle) et la période estivale (15 liaisons hebdomadaires – pouvant être portées à 18 – par paquebot transbordeur au départ de Marseille et 20 liaisons hebdomadaires – pouvant être portées à 25 – par navire à grande vitesse au départ de Nice).

La convention particulière avec la CMN définit les modalités d'exécution par la compagnie d'un service de transport de marchandises à partir de Marseille par cargos rouliers, lesquels devront également offrir un service passagers et de voitures accompagnées effectué en concertation avec la SNCM. Elle couvre l'exploitation des lignes Marseille-Bastia (3 allers-retours par semaine) et Marseille-Ajaccio (3 allers-retours par semaine) sur lesquelles les services sont alternés avec ceux assurés par la SNCM et les lignes entre Marseille et les ports départementaux (3 allers-retours par semaine, dont 2 pour Propriano) que la CMN assure seule.

La desserte de la Corse en ciment en vrac est assurée par le service commun continent-Corse, constitué par les deux sociétés Pittaluga et Someca Transport, dans le cadre d'une convention passée avec l'office des transports en septembre 1991. Cette convention avait été accordée à titre précaire à la suite d'un premier appel d'offres international infructueux et en prévision d'un nouvel appel d'offres qui n'a pas été engagé afin de ne pas lier les mains des nouvelles autorités territoriales qui allaient être mises en place en application de la loi du 13 mai 1991. D'abord prorogée pour un an, cette convention a été à nouveau prorogée, à partir du 1er janvier 1993, par la Collectivité territoriale pour une durée indéterminée avec faculté de dénonciation moyennant préavis de 6 mois. Cette faculté de dénonciation a été utilisée par l'Assemblée de Corse en décembre 1997 : la convention a donc expiré le 30 juin 1998.

? *L'organisation de la desserte aérienne*

En matière aérienne, les conventions actuelles ont été conclues dans les conditions prévues par le règlement communautaire du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires¹.

¹ L'article 4 de ce règlement prévoit une procédure dérogatoire au principe du libre accès qui permet de limiter à un seul transporteur l'exploitation de certaines liaisons « considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport » pour une période maximale de trois années, étant précisé que la convention n'est accordée qu'après appel d'offres et qu'elle peut donner lieu à compensation financière.

Dans ce cadre, l'office des transports a déterminé, en accord avec l'État, des obligations de service public sur chacune des liaisons faisant l'objet de la continuité territoriale, portant sur la qualité de la desserte, les fréquences, l'adaptation des capacités à l'importance des flux et sur les tarifs. Ces obligations ont été publiées au Journal officiel des Communautés européennes. Aucune compagnie ne s'étant manifestée pour exploiter ces liaisons sans demander de subvention, une procédure d'appel d'offres ouverte à toutes les compagnies européennes a été lancée en août 1995.

Cinq compagnies seulement, toutes françaises, ont déposé des offres. Air Inter était candidate pour l'ensemble des lignes entre Paris et la Corse, en concurrence avec TAT et Air Liberté pour certaines d'entre elles. La CCM était seule candidate pour les liaisons Marseille ou Nice/Ajaccio ou Bastia et était en concurrence avec TAT et Kyrnair sur les liaisons avec Calvi et Figari, Kyrnair étant, par ailleurs, seule candidate aux liaisons de bord à bord entre Toulon et la Corse.

Conformément à la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, l'Assemblée de Corse s'est prononcée sur le choix des compagnies retenues en décembre 1995.

Comme le reconnaissait le directeur des transports aériens au ministère de l'Équipement, des transports et du logement devant la mission d'information sur la Corse, « *ce processus concurrentiel n'a pas bouleversé le paysage des entreprises qui exploitaient auparavant ces lignes. On a quasiment retrouvé les mêmes* ». Les liaisons aériennes sont donc assurées dans le cadre de conventions couvrant la période 1996-1998 conclues en décembre 1995 avec Air Inter – à laquelle s'est substituée Air France après la fusion des deux compagnies – pour les liaisons entre Paris et Ajaccio, Bastia et Calvi, avec TAT – à laquelle s'est substituée Air Liberté après que celle-ci eût repris la première en location gérance en 1997 – pour les liaisons entre Figari et Paris, Marseille et Nice, avec la CCM pour les liaisons entre Marseille et Nice et Ajaccio, Bastia et Calvi et, enfin, avec Kyrnair pour les liaisons entre Toulon et Ajaccio et Bastia.

• La dotation de continuité territoriale représente un effort financier important de l'État

Globalement, la dotation de subvention territoriale s'est élevée en 1998 à 950 millions de francs (au lieu de 937,1 million de francs en 1997, soit une augmentation de 1,4 %), inscrits au budget du ministère de

l'Intérieur. Son montant évolue chaque année au même rythme que la dotation globale de fonctionnement¹. Elle ne fait que transiter dans le budget de la Collectivité territoriale qui la reverse intégralement à l'office des transports de Corse, lequel est chargé de la répartir entre les compagnies concessionnaires dans les conditions prévues par leurs conventions respectives. Outre 5 millions de francs (0,5 % de la dotation) prélevés pour assurer le fonctionnement de l'office, la répartition de la dotation pour 1998 est la suivante :

– les dotations aux compagnies maritimes s'élèvent à 688,5 millions de francs (soit 72,5 % de la dotation de continuité territoriale), répartis entre la SNCM (532,9 millions de francs), la CMN (147,8 millions de francs) et les sociétés Pittaluga-Someca (7,8 millions de francs pour le seul premier semestre en raison de la dénonciation de la convention) ; en outre, le budget de l'office prévoit 12,5 millions de francs au titre de diverses actions économiques en faveur des exportations, essentiellement de produits agricoles, ou de l'évacuation des déchets, ainsi qu'une enveloppe de 5 millions de francs destinée à des opérations à caractère exceptionnel décidées en cours d'année soit pour l'application de nouvelles mesures tarifaires, soit pour faire face à des besoins particuliers² (soit au total 1,8 % de la dotation de continuité territoriale) ;

– les dotations aux compagnies aériennes s'élèvent à 239 millions de francs (soit 25,1 % de la dotation de continuité territoriale), répartis entre la CCM (172,4 millions de francs), Air Inter (29,3 millions de francs), TAT (31,4 millions de francs) et Kyrnair (5,9 millions de francs).

• Les flux de transport et leurs caractéristiques

Les années récentes ont connu un recul du trafic passagers, tandis que le transport de marchandises stagnait. 1997 et l'année en cours pourraient marquer le début d'une période de progression.

¹ En vertu de l'article L.1613-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement évolue, quant à elle, en fonction d'un indice « égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif ».

² Comme cela a été le cas en 1997 en matière de transport de fourrages et de céréales en cas de sécheresse.

? *Le transport de marchandises*

Plus de 95 % du tonnage net de marchandises diverses (hors ciment et produits pétroliers) transportées par voie maritime à partir du continent français relèvent de la technique dite *roll* et sont acheminés par des camions ou ensembles accompagnés. Les trafics réalisés par voie aérienne ou depuis l'Italie par navires sont très faibles et ne représentent que 5 % du total. Le trafic *roll*, du fait de l'organisation logistique à terre du transport, est concentré à Marseille (qui représente 99 % de l'ensemble). Le recul de Nice devrait se poursuivre en raison de sa spécialisation sur le créneau des navires à grande vitesse, du moins tant que ceux-ci ne seront pas en mesure d'embarquer du fret lourd.

De 1985 à 1990, le trafic roulier à partir de Marseille a progressé, en mètres linéaires, en moyenne de 5 % chaque année. Depuis 1991, il stagne aux alentours de 1,1 million de mètres linéaires. Cette stagnation est la conséquence de la situation économique générale de l'île. En ce qui concerne la répartition entre les ports insulaires, Bastia est la principale destination (51,7 % du trafic en 1997), devant Ajaccio (33,9 %) et les quatre ports départementaux qui ne représentent que 14,3 % du trafic. Contrairement au trafic passagers, le trafic de marchandises est relativement stable tout au long de l'année avec une saisonnalité inférieure à 20 %¹.

S'agissant des compagnies, le trafic à partir de Marseille se répartit entre la SNCM (environ 53 %) et la CMN (environ 47 %).

? *Le trafic passagers*

Le trafic passagers a connu une croissance presque linéaire jusqu'en 1992. Après un premier recul de 6,4% entre 1992 et 1993, il a fortement diminué entre 1992 et 1996, affichant une perte de 590.000 passagers sur cette période (soit -12,6%). Ce recul est surtout imputable au transport maritime sur les lignes italiennes, puisque la diminution du nombre de passagers entre 1992 et 1997 est de 219.000, alors que le trafic sur les lignes maritimes françaises a dépassé en 1997 son niveau de 1992 (+ 26.000 passagers).

Même si le trafic global n'a pas encore retrouvé son niveau de 1992, l'optimisme semble de retour à l'observation des chiffres de 1997, qui ont marqué une croissance de 8,9 % par rapport à l'année précédente, et des prévisions relatives à la période estivale de cette année. Le tableau ci-dessous indique l'évolution du trafic depuis 1990.

¹ Ecart en pourcentage entre le mois le plus fort et la moyenne mensuelle.

EVOLUTION DU TRAFIC DE PASSAGERS DEPUIS 1990

(En milliers de passagers)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Trafic maritime	2 411	2 493	2 668	2 381	2 414	2 213	2 172	2 475
• Corse – Continent	1 278	1 237	1 254	1 231	1 227	1 091	1 143	1 280
• Corse – Italie	1 133	1 256	1 414	1 150	1 187	1 122	1 029	1 195
Trafic aérien	1 968	1 883	2 029	2 014	2 054	1 991	1 935	2 000
• Corse – Continent	-	-	1 865	1 880	1 915	1 854	1 816	1 870
• Corse – Etranger	-	-	164	134	139	137	119	130
Trafic total	4 379	4 376	4 697	4 395	4 468	4 204	4 107	4 475
• Corse – Continent	-	-	3 119	3 111	3 142	2 945	2 959	3 150
• Corse – Etranger	-	-	1 578	1 284	1 326	1 259	1 148	1 325

Source : Direction régionale de l'équipement.

La part des touristes dans le trafic global de passagers atteint environ 80 %, cette proportion atteignant plus de 85 % dans le trafic maritime et 70 % dans le transport aérien. Le solde, 20 %, concerne les résidents.

L'évolution du nombre des séjours touristiques est donc étroitement liée à celle des passagers. Dès lors, la saisonnalité très marquée du trafic traduit surtout le faible étalement de la fréquentation touristique. Depuis 1992, la baisse du trafic passagers s'est accompagnée d'une accentuation de la concentration estivale puisque les deux tiers des passagers perdus l'ont été entre mai et septembre.

A la différence du fret, le trafic passagers est très saisonnalisé. En ce qui concerne le trafic entre la Corse et le continent en 1997, il a dépassé 350.000 passagers en août et 250.000 en juillet, alors qu'il ne dépasse pas 50.000 de novembre à mars.

Sur la période estivale, la part entre lignes maritimes régulières françaises et italiennes évolue peu. Les lignes italiennes assurent plus de la moitié du trafic passagers. Par contre, les liaisons aériennes entre la Corse et l'étranger ne représentent que 10 % du trafic aérien estival. La croissance du nombre de passagers transportés par avion est alimentée à hauteur de 60 % par les vols charters français, dont le trafic a doublé en une dizaine d'années et représente plus d'un quart du trafic aérien.

c) Les handicaps naturels pourraient se révéler des atouts

La géographie n'a pas été totalement ingrate avec la Corse : elle n'a pas seulement isolé l'île du continent et morcelé son territoire, elle l'a également dotée d'un patrimoine naturel que tout le monde s'accorde à qualifier d'exceptionnel. Celui-ci justifie pleinement son surnom grec de Kallisté, « la plus belle ». Ce patrimoine, la mer au pied de la montagne, représente un potentiel évident pour le développement du tourisme qui constitue, sans aucun doute, l'un des axes de développement de l'île.

De plus, avec plus de 1.000 kilomètres de côtes, la Corse dispose d'un vaste domaine maritime et littoral propice au développement de la pêche, des cultures marines voire du nautisme, dans le cadre d'un tourisme intégré.

Dans ce contexte, la faiblesse de la population insulaire constitue un élément de nature à réduire les craintes que les nécessités du développement ont fait (ou font encore) naître dans certains secteurs de l'opinion. En effet, comme l'expliquait devant la mission d'information sur la Corse le directeur général de l'INSEE, *« compte tenu de la population relativement faible de l'île, le développement de celle-ci n'a nullement besoin d'un tourisme de masse qui génère des excès, (...) tel que le connaissent certaines côtes de la Méditerranée. La Corse peut asseoir son essor économique sur la base d'un tourisme relativement diffus, respectueux de l'environnement et ouvert sur la culture et les traditions locales. Un tourisme de ce type est capable d'entraîner de multiples activités, telles que l'artisanat de qualité, l'agro-alimentaire et les services de haut de gamme, et donc de tirer toute l'économie corse vers le haut »*.

C'est aussi ce qu'écrivait, dès 1965, M. Olivier Guichard, alors délégué à l'aménagement du territoire¹ : *« en définitive, l'insularité dont les Corses cherchent aujourd'hui à corriger les inconvénients, sera sans doute l'atout majeur de la région. L'automobile n'y imposera peut-être pas des formes urbaines aujourd'hui mal maîtrisées, cependant que sa position méridionale lui garantit, à coup sûr, une rentabilité touristique plus grande que partout ailleurs »*. Il ajoutait : *« ce dessein de la Corse suppose autant de hardiesse devant l'innovation que de civisme dans la réalisation »*.

Encore faut-il que ce choix stratégique soit fait et, surtout, assumé par les responsables et la population de l'île. Comme l'écrit en effet un

¹ Olivier Guichard : *Aménager la France* (Robert Laffont, 1965), cité par Paul Silvani (*Enquête sur l'or bleu de la Corse* ; Albiana, 1998).

journaliste corse « *le contraste est saisissant entre les richesses potentielles de l'île et leur sous-exploitation* »¹.

2.- Les fragilités actuelles d'une économie à la croisée des chemins

Les signes encourageants ne manquent pas : il semble que la Corse soit en train de combler son retard de développement relatif puisque, selon la commission européenne, elle ne devrait bientôt plus être considérée comme une région « en retard de développement »² éligible aux programmes de l'Objectif 1. Cependant, la structure de l'économie insulaire demeure déséquilibrée. Elle repose, il est vrai, largement sur un secteur tertiaire aujourd'hui prédominant. Au sortir de vingt ans de mutations parfois difficiles, l'agriculture insulaire offre, quant à elle, un visage contrasté entre la plaine orientale, la montagne et l'intérieur. Elle ne représente qu'un poids économique réduit en dépit de l'importance des aides publiques qu'elle attire. Le tourisme fait, enfin, figure de secteur porteur d'avenir. Il est en effet susceptible d'entraîner des effets vertueux sur l'ensemble du tissu économique, même s'il reste fragilisé par des handicaps de différentes natures.

a) Des constats alarmants qu'atténuent quelques notes d'espoir

Peut-on parler de retard de développement en ce qui concerne la Corse ? Certains indicateurs objectifs peuvent être évoqués à ce propos.

• Un PIB par habitant inférieur à la moyenne des régions européennes comme à la moyenne nationale

Dans une enquête rendue publique en août 1998, l'INSEE a dressé un tableau des régions européennes en 1994 – année de référence – et a ainsi montré que l'Ile-de-France, en concentrant 5 % du produit intérieur brut de l'Union européenne, était la plus riche des 196 régions d'Europe. **En**

¹ Nicolas Giudici : *Le problème corse* (Les essentiels Milan, 1998).

² L'aide aux régions en retard de développement (Objectif 1) concerne, rappelons-le, les régions dont le produit intérieur par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. La Commission européenne envisage de proposer pour la région Corse une sortie de l'Objectif 1 à partir de l'arrivée à terme du Document unique de programmation (1994-1999).

classant l'ensemble des régions européennes en fonction de la richesse créée par habitant, la Corse n'arrive qu'au 143^{ème} rang (le Limousin se situe au 142^{ème} rang et le Languedoc-Roussillon en 145^{ème} position)¹. Tandis que l'Ile-de-France affiche un PIB par habitant de 67 % supérieur à la moyenne européenne, le Languedoc, le Limousin et la Corse sont respectivement à 19 %, 17 % et 18 % au-dessous de cette moyenne.

Ainsi que le soulignait récemment une étude réalisée par l'INSEE (*in Economie Corse – juin 1998*), le produit intérieur brut de la Corse s'est élevé à 24,5 milliards de francs courants en 1994 (dernière année disponible). Cette valeur ajoutée résulte de l'agriculture à hauteur de 534 millions de francs, de l'industrie à hauteur de 2,212 milliards de francs, de la construction pour 1,831 milliard, des services marchands pour 13,493 milliards et des services non marchands pour 6,433 milliards. Ceci est le résultat d'une économie insulaire essentiellement tertiaire. En effet, le secteur des services fournit environ 80 % de la valeur ajoutée. Le tertiaire public produit à lui seul un quart de la richesse totale.

La Corse a produit, au sens des comptes de la Nation, 98.500 francs par habitant cette année, soit 23 % de moins que le produit intérieur brut national par habitant. A titre d'exemple, le PIB par habitant en Ile-de-France (198.000 francs) était le double de celui de la Corse, qui se trouve proche du Languedoc-Roussillon (97.200 francs) et du Limousin (99.300 francs). Seules trois régions françaises enregistrent un produit intérieur brut par habitant supérieur de 15 % à celui de l'île.

Les élus comme les socio-professionnels ont souvent tendance à présenter la situation économique de la Corse comme étant très déprimée, voire catastrophique. La commission d'enquête, qui a eu l'occasion de se rendre sur place à plusieurs reprises, a pu se forger la conviction que les difficultés d'adaptation de l'économie insulaire, bien que réelles, n'étaient nullement insurmontables.

Le tissu économique reste cependant fragile et vulnérable aux aléas de la conjoncture. Comme le soulignait devant la mission d'information sur la Corse le directeur régional de la Banque de France, un bref aperçu des trente dernières années permet de constater que l'économie insulaire a connu une période favorable, avec le développement du tourisme dans les années 60, 70 et 80, qui a entraîné celui du bâtiment et du commerce. En revanche, le début des années 90 a été marqué par une rupture

¹ Selon cette étude, l'Alsace se situe au 42^{ème} rang, la Haute-Normandie au 45^{ème} rang et Rhône-Alpes au 64^{ème} rang.

due au changement dans les habitudes de consommation et à l'impact psychologique des manifestations de violence. De plus, les grèves répétées dans le secteur des transports ont dissuadé de nombreux touristes, notamment parmi la clientèle la plus aisée, de se rendre en Corse. La phase de repli connut deux pics, en 1991 et en 1995, années particulièrement difficiles au cours desquelles des baisses significatives du chiffre d'affaires ont été enregistrées dans le secteur de l'hôtellerie, dans le commerce de détail et les transports. L'année 1996 se solda également par des résultats décevants dans le tourisme : l'hôtellerie ne parvint pas à réaliser des taux de remplissage satisfaisants. Quant au secteur du BTP, il est aujourd'hui encore très déprimé. En 1996, l'économie insulaire semblait figée. L'investissement était au point mort, tandis que le taux de chômage atteignait des niveaux toujours élevés.

• Des signes d'amélioration économique

Ce n'est qu'en 1997 qu'une timide reprise du tourisme s'est manifestée, apportant l'espoir d'un retournement de la conjoncture. De fait, les réservations pour 1998 se sont révélées en forte augmentation et les résultats enregistrés en mai et juin 1998 sont conformes aux espérances des professionnels avec des progressions de 15 à 25 % d'une année sur l'autre. Le regain de fréquentation touristique devrait permettre aux entreprises hôtelières de renflouer leur trésorerie et de reprendre le paiement normal et régulier de leurs échéances. Notons que le commerce de détail bénéficie également des retombées du tourisme.

Le secteur du BTP enregistre quant à lui quelques signes encourageants, mais le secteur du logement neuf reste atone tandis que celui du logement social traverse une crise préoccupante. La demande pourrait être importante, mais les deux offices d'HLM susceptibles de mettre en route de nouveaux chantiers se débattent dans des difficultés financières (qui font l'objet de développements dans la deuxième partie du rapport). En matière de travaux publics, si l'on relève quelques marchés notables, les adjudications profitent principalement aux entreprises les plus performantes et non à la masse des petites entreprises rencontrant souvent des difficultés. L'agro-alimentaire, tirée par les besoins du tourisme, connaît également une embellie.

Toutefois, **les projets d'investissement se caractérisent toujours par leur rareté au premier semestre 1998**, tandis que l'emploi ne progresse pour l'essentiel que par des contrats temporaires, ce qui constitue un signe que la majeure partie des entreprises n'est pas encore convaincue du retour à

de meilleurs résultats durables¹. Ce comportement d'attentisme rend particulièrement vulnérables les sociétés familiales et de taille réduite. Le nombre de dépôts de bilan s'est ainsi accéléré depuis le début de 1998.

Une étude réalisée par la Banque de France à partir d'un échantillon de 1.000 entreprises, indiquait, à la fin du mois de juin 1998, que 45 % des entreprises présentaient un bilan acceptable selon les critères de structure, d'endettement et de rentabilité communément admis par les banques. Toutefois, en appliquant des critères très stricts, il apparaissait que seules 27 % de ces sociétés figuraient dans la catégorie des entreprises très saines. Pour les 55 % restantes, 17 % connaissaient une évolution défavorable : elles étaient considérées comme viables mais devant être surveillées par les organismes bancaires. Restaient 38 % des entreprises sur lesquelles des réserves pouvaient être émises quant à leur structure, leur endettement, leur rentabilité et donc leur viabilité. Parmi celles-ci, 16 % accusaient une situation très dégradée.

Les mois à venir marqueront peut-être l'amorce d'un assainissement financier qui devrait progressivement porter ses fruits, même si la période de transition risque d'être difficile. A une phase de laxisme économique, caractérisée par la pratique généralisée du non-paiement des dettes et des factures tant par les particuliers et les entreprises que par les collectivités locales, s'est substituée une période de reprise en main. Le courage politique impose de dire d'ores et déjà qu'un certain nombre d'entreprises et d'exploitations agricoles ne sont probablement pas viables à terme. Le courage exige aussi de préconiser qu'un examen au cas par cas de ces situations soit mené, afin de maintenir en activité celles qui peuvent l'être. Une remise en ordre des comptes des collectivités locales est également indispensable : elle prendra du temps, mais elle constitue, elle aussi, un préalable à la consolidation de l'économie insulaire sur des bases saines.

b) La structure atypique d'une économie régionale relativement marquée par le problème du chômage

Cet atypisme se traduit par un déséquilibre au profit du secteur tertiaire. La deuxième grande caractéristique de l'économie insulaire consiste dans un marché de l'emploi plus dégradé que la moyenne nationale, ce qui n'empêche pas cette région d'enregistrer par ailleurs des niveaux de conditions de vie tout à fait corrects.

¹ Au demeurant, ce comportement n'est pas radicalement différent de l'attitude des entreprises françaises dans leur ensemble au premier semestre de cette année.

• *Une économie déséquilibrée*

Alors que le secteur tertiaire est très développé, le secteur primaire reste dans la moyenne nationale et le secteur secondaire demeure très limité. Seules quelques filières industrielles sont en effet représentées.

RÉPARTITION DES ÉTABLISSEMENTS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

	1994	1995	1996	1997
PRIMAIRE	1.387	1.480	1.537	2.734
SECONDAIRE	4.347	3.980	3.950	3.901
TERTIAIRE	14.850	15.088	15.161	15.890
TOTAL	20.584	20.548	20.648	22.525

Source : INSEE Corse, juillet 1998

L'économie régionale est donc marquée par la faible présence de l'industrie, la Corse étant la région la moins industrialisée de France métropolitaine. Avec environ 10 % de la valeur ajoutée, dont la moitié provient de la production d'énergie, l'industrie crée moitié moins de richesse que dans le Limousin. Le secteur de la construction est plus présent en Corse, mais son poids est plus important en termes d'emploi que de valeur ajoutée car les salaires y sont restés relativement bas.

Le secteur tertiaire est omniprésent. Il représente plus de 80 % de la valeur ajoutée régionale, contre 70 % au niveau national. **Alors que la part de l'industrie dans la valeur ajoutée est la plus faible des régions françaises, les parts du BTP (11,4 %) et des services non marchands (21,7 %) atteignent les plus fortes proportions des régions françaises. L'agriculture contribue à hauteur de 2 % seulement à la création de la valeur ajoutée en Corse.**

VALEUR AJOUTÉE DES SECTEURS D'ACTIVITÉ

DANS LE PIB EN 1994

	VALEUR AJOUTÉE (EN MILLIONS DE FRANCS)	PART DANS LE TOTAL DE LA VALEUR AJOUTÉE
<u>AGRICULTURE</u>		
<u>INDUSTRIE</u>		
<u>CONSTRUCTION</u>		
<u>TERTIAIRE</u>		

	534	<u>2,2 %</u>
	2.212	<u>9,0 %</u>
	1.831	<u>7,5 %</u>
	19.926	<u>81,3 %</u>
TOTAL	24.503	100 %

Source : INSEE Corse

Les services marchands, dont la santé, la Poste et France Télécom, ont une importance équivalente à celle observée sur l'ensemble du pays, mais leur contribution au PIB régional est minorée par le fait que ces services sont pour l'essentiel destinés aux ménages et se développent de façon moindre en direction des entreprises. Au sein du secteur tertiaire, il faut relever la part essentielle du tourisme qui fait l'objet de développements plus loin. Les potentialités de ce secteur laissent des marges importantes de développement à l'avenir. A condition de trouver un modèle adapté aux besoins de l'île, le tourisme est en effet susceptible d'enclencher un processus vertueux pour la consolidation d'une économie insulaire encore fragile.

Un quart de la richesse produite provient des services non marchands, composés des administrations de l'État et des collectivités locales. Le poids de ce secteur demeure très supérieur à celui qu'il a sur l'ensemble du pays. L'écart reste sensible même avec des régions comme le Languedoc-Roussillon et le Limousin. **La part des entreprises publiques et de l'administration dans la structure de l'économie insulaire explique partiellement une certaine inertie de l'économie régionale face aux variations de la conjoncture nationale.**

On compte environ 22.000 entreprises en Corse, dont plus de 90 % emploient moins de 10 salariés.

D'une manière générale, dans tous les secteurs d'activité, les établissements de 50 salariés et plus se caractérisent par leur faible nombre.

**RÉPARTITION DES ÉTABLISSEMENTS DE 50 SALARIÉS ET PLUS
PAR ACTIVITÉ EN 1998**

	Nombre d'entreprises ayant entre 50 et 99 salariés	Nombre d'entreprises ayant entre 100 et 199 salariés	Nombre d'entreprises ayant plus de 200 salariés	TOTAL

AGRICULTURE	1	2	0	3
INDUSTRIE	4	1	1	6
CONSTRUCTION	6	0	1	7
COMMERCE	12	3	3	18
HÔTELS ET RESTAURANTS	5	0	0	5
TRANSPORTS ET COMMUNICATION	7	6	4	17
SANTÉ ET ACTION SOCIALE	11	7	4	22
AUTRES SERVICES MARCHANDS	12	0	1	13
TOTAL	58	19	14	91

Source : INSEE Corse, juillet 1998

• Un secteur tertiaire prédominant dans la répartition de l'emploi

La répartition de l'emploi est aussi atypique que celle de la valeur ajoutée, avec 7 % d'actifs dans le domaine de l'industrie, 7 % des emplois dans le secteur agricole¹, 9,7 % dans le bâtiment et les travaux publics et 77 % environ dans le secteur tertiaire. La part de l'emploi public y est considérable : près de 20 % des emplois sont des emplois d'agents de l'État, de la Poste et de France Télécom. Les collectivités locales emploient pour leur part environ 7.000 personnes. En additionnant les emplois de l'État, des collectivités territoriales et du secteur public hospitalier, il apparaît que **l'emploi public représente un tiers de l'emploi salarié de l'île, soit environ 27 % du total.**

ESTIMATIONS D'EMPLOIS (JUILLET 1998)

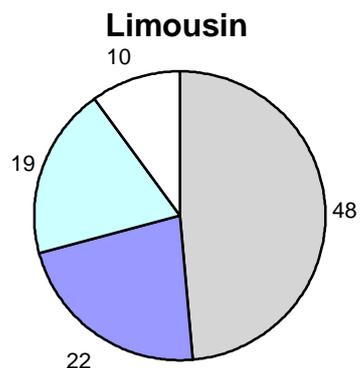
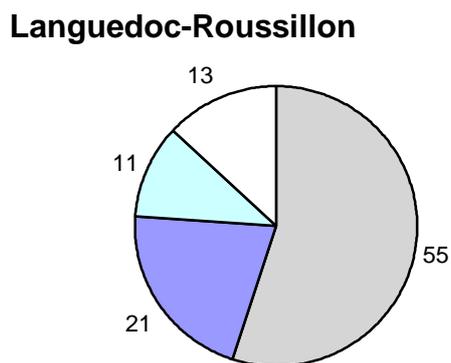
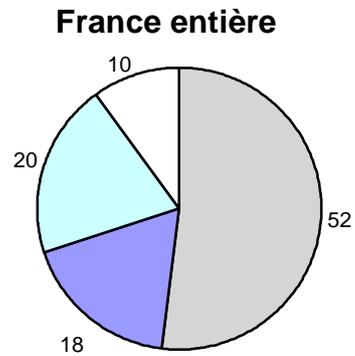
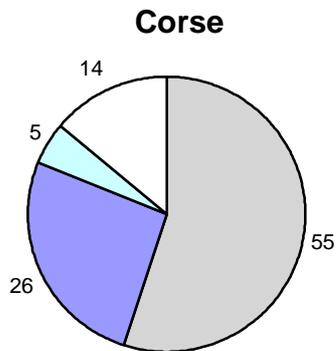
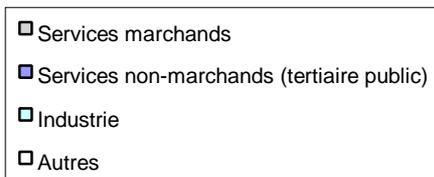
	31 décembre 1993	31 décembre 1994	31 décembre 1995	31 décembre 1996
AGRICULTURE	6.036	5.725	5.336	5.321

¹ Notons que l'emploi diminue d'environ 3 % par an dans ce secteur.

INDUSTRIE	5.964	6.035	6.034	6.048
CONSTRUCTION	8.392	8.463	8.269	8.205
TERTIAIRE	64.387	65.799	67.238	67.784
ENSEMBLE	84.779	86.022	86.877	87.358

Source : INSEE Corse.

Structure du PIB en % année 1994



Source : Economie Corse n° 85 (Juin 1998) - INSEE

• **Des conditions de vie correctes, mais un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale**

? *Un bon niveau d'équipement chez les ménages*

Le niveau de vie se situe dans une moyenne acceptable. Le revenu disponible brut par an et par habitant représente 90 % du revenu métropolitain moyen¹. Les ménages disposent en moyenne d'un bon niveau d'équipement. Dans une note en date de juin 1997, M. François Cailleateau, inspecteur général des finances alors en charge de la Corse, notait : « *des taux d'équipement proches des maximums régionaux sont enregistrés pour les lave-vaisselle ou les caméscopes, qui sont plutôt des signes de haut niveau de vie. Mais c'est dans l'automobile que l'on trouve les records : 725 automobiles pour 1.000 habitants pour une moyenne nationale de 478, la seconde région la mieux équipée étant la région PACA (Provence Alpes Côte d'Azur), avec 515 soit un tiers de moins que la Corse. (...) Au demeurant, la qualité du parc frappe l'observateur mais, faute de disposer de données chiffrées, on n'en tirera pas d'autres conclusions.* »

? *Un marché de l'emploi plus dégradé que la moyenne nationale*

Des faiblesses subsistent cependant. Le taux de chômage ne s'améliore guère. **La proportion de la population exerçant en Corse une activité professionnelle est nettement inférieure à la moyenne nationale, alors que la part de la population en âge de travailler est du même ordre qu'en métropole.** Le taux d'activité reste faible, notamment celui des femmes. Les salaires sont inférieurs à la moyenne nationale, mais les écarts sont plus importants dans le secteur de la construction que dans celui de l'industrie, et surtout que dans le tertiaire.

¹ Dans un numéro de janvier 1997 d'« Economie Corse », l'INSEE notait que le salaire annuel moyen était en 1993 de 98.760 francs en Corse (soit 8.230 francs par mois). Les salariés corses se situent en deçà de la moyenne nationale. Le salaire moyen dans la France entière est supérieur de 19 % au salaire moyen corse.

TAUX DE CHÔMAGE EN 1997 (AU SENS DU BIT)¹

	1er trimestre	2 ème trimestre	3 ème trimestre	4 ème trimestre
<u>CORSE</u>	13,5	13,9	13,7	13,2
- Corse-du-Sud	13,6	13,9	13,7	13,3
- Haute-Corse	13,3	13,9	13,7	13,2
<u>France</u>	12,5	12,6	12,5	12,2

Source : INSEE Corse

En 1996 et 1997, la situation de l'emploi s'est détériorée en Corse de manière plus importante que sur l'ensemble du pays. Touchant autant les femmes que les hommes, le chômage concerne principalement les employés et semble atteindre relativement moins les jeunes que leurs aînés. En décembre 1997, le taux de chômage en Corse s'élevait à 13,2 % contre 12,2 % dans la France entière. Ce taux est supérieur à la moyenne nationale depuis 1995. Notons qu'en 1993 et 1994, il se rapproche de la moyenne nationale. Même si les deux taux ont connu une baisse en 1997, l'écart, qui avait commencé à se creuser entre les résultats corses et nationaux en 1996, et surtout à la fin de 1997, ne s'est pas réduit depuis.

Entre 1993 et 1997, le nombre de demandeurs d'emploi durable à temps plein a augmenté de 18 % sur l'île. Au début de 1993, on comptait 12.400 demandeurs, et 14.500 demandes à la fin 1997. Durant ces cinq dernières années, ce nombre s'est élevé régulièrement. Cette progression s'accéléra entre la fin de 1995 et le début de 1996, période pendant laquelle le taux de chômage en Corse s'est éloigné de la moyenne nationale. Au 31 décembre 1997, sept demandeurs sur dix avaient entre 25 et 49 ans. Un peu moins de deux demandes sur dix émanaient d'un jeune de moins de 25 ans. Les demandeurs inscrits à l'ANPE sont surtout des employés en recherche d'emploi : de 1993 à la fin de 1997, l'augmentation de leurs demandes a été constante ; au quatrième trimestre 1997, sept demandes sur dix étaient déposées par des employés. Ce sont ensuite les ouvriers et les manœuvres qui s'inscrivent à l'ANPE. Quant aux demandes émanant de cadres, de techniciens ou d'agents de maîtrise, elles sont peu élevées mais en

¹ Taux de chômage au sens du BIT : rapport du nombre de chômeurs à la population active occupée plus les chômeurs et les militaires du contingent. Est considérée comme chômeur toute personne sans emploi, disponible pour travailler et à la recherche d'un emploi rémunéré.

légère augmentation. Il est vrai que les grandes entreprises qui emploient généralement beaucoup de cadres sont peu nombreuses dans l'île.

Sur la période 1993-1997, ce marché a connu beaucoup de mouvements, les demandeurs d'emploi s'inscrivant et ceux sortant des fichiers de l'ANPE étant toujours plus nombreux. Les soldes trimestriels (qui mesurent la différence au cours des trois mois de ces entrées et de ces sorties) se caractérisent par une forte périodicité, ce qui s'explique notamment par la saisonnalité du marché de l'emploi. En effet, l'activité estivale nécessite une main d'œuvre supplémentaire recrutée au cours du printemps. L'INSEE Corse explique ainsi le phénomène¹ : *« Le premier trimestre de chaque année est toujours un trimestre « neutre » pour l'emploi. D'un même ordre de grandeur, le nombre des entrées et celui des sorties sont aussi les plus faibles des quatre trimestres. Lors du deuxième trimestre, les sorties, en hausse, sont bien plus nombreuses que les entrées, en baisse à ce moment-là. C'est le seul trimestre où les personnes qui sortent des fichiers de l'ANPE sont plus nombreuses que celles qui s'inscrivent. C'est l'inverse aux troisième et quatrième trimestres, avec des demandes enregistrées en forte augmentation, plus nombreuses que les demandes sorties. Ainsi, les demandes d'emploi entrées augmentent et atteignent, lors des deux derniers trimestres, un niveau beaucoup plus élevé que celui des sorties. Les soldes trimestriels redeviennent positifs.*

Sur l'année, il y a toujours plus d'entrées que de sorties. Durant l'année « charnière » 1996, il y a eu 22 776 entrées et 21 725 sorties. Ce solde de 1 051 demandes est redescendu à 479 demandes en 1997. »

En juillet 1998, le taux de chômage enregistré en Corse était d'un point supérieur à la moyenne nationale (13,2 % en Haute-Corse et 13,3 % en Corse-du-Sud) pour la France métropolitaine. Ce taux apparaît plus élevé que celui observé dans les départements ruraux peu peuplés (Hautes-Alpes, 9 % ; Ardèche, 10,7 % ; Alpes de Haute-Provence, 11,6 %), tout en demeurant inférieur à ceux enregistrés dans les départements littoraux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Alpes-Maritimes, 13,9 % ; Var, 16,3 %, Bouches-du-Rhône, 17,2 %). Le pourcentage des chômeurs de longue et de très longue durée

¹ In « *Economie Corse* », juin 1998.

(31,9 %), de six points inférieur à la moyenne nationale, ne distingue pas la Corse des départements de structure comparable.¹

c) Une agriculture largement assistée

Si elle ne participe qu'à hauteur de 2 % environ au produit intérieur brut de l'île, l'agriculture joue cependant un rôle non négligeable à la fois dans la société insulaire, dans le débat politique et en matière d'aménagement du territoire. Largement dépendante d'aides publiques, elle connaît aujourd'hui des difficultés d'adaptation réelles ; ce constat général doit être toutefois nuancé par la diversité des activités agricoles pratiquées sur la plaine orientale ou en zones montagneuses. En effet, l'agriculture corse ne se présente pas de façon uniforme sur l'ensemble de l'île.

• Malgré un poids économique limité, une place importante dans la société insulaire

Le résultat brut d'exploitation du secteur agricole a atteint environ 445 millions de francs en 1997. L'agriculture corse tient une place modeste dans l'ensemble français. Elle apparaît cependant comme un secteur de la vie économique important assurant un revenu à près de 10 % de la population insulaire. Au sens de la statistique agricole, le nombre d'exploitations en Corse, qui était estimé à 3.800 en 1996, est descendu à 3.600 en 1997. Ce nombre est en diminution rapide : - 4,4 % en moyenne par an sur 9 ans. Quant aux installations avec DJA (dotation jeunes agriculteurs), elles sont de 45 par an en moyenne, soit la moitié du nombre nécessaire au maintien de l'ensemble actuel des exploitations agricoles.

En dépit de résultats économiques où se cotoient le meilleur et le pire, le monde agricole corse se situe au centre de préoccupations politiques depuis de nombreuses années. La multitude de plans coûteux mis en place en faveur de cette agriculture depuis les années 1970 témoigne de l'attention que les pouvoirs publics lui ont consacrée.

Par ailleurs, la commission d'enquête a entendu qu'au sein de l'univers agricole, existaient des relais pour les idées des groupes nationalistes. Certains n'hésitent pas à parler de monde « agricolonationaliste ». Selon ces observateurs, cette profession au sens large du

¹ Chiffres cités dans le rapport « Analyse et prévention des dysfonctionnements administratifs et des risques de fraude dans le secteur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en Corse » de juillet 1998.

terme représenterait une force de protestation que les divers gouvernements ont tenté de prendre en compte et de canaliser.

La commission d'enquête a surtout pu constater combien les principales institutions de l'agriculture corse pêchaient à la fois par leur mauvaise gestion et leur impuissance à définir une politique claire. Caisse de Crédit agricole, Caisse de Mutualité sociale agricole (MSA) et ODARC (office du développement agricole et rural de la Corse) illustrent l'incapacité des dirigeants professionnels de ce secteur à assumer leurs responsabilités avec rigueur et sens de l'intérêt général. **La commission ne saurait néanmoins reprendre à son compte des affirmations trop générales englobant dans une indistincte réprobation toute une profession, alors même qu'une majorité des agriculteurs subit précisément les conséquences négatives des agissements d'un petit nombre.**

De même, pour expliquer les difficultés rencontrées par ce secteur, les acteurs locaux privilégient trop souvent trois types d'explications qui n'ont pas convaincu la commission :

- les agriculteurs corses ne seraient pas assez soutenus par l'État,
- la situation sinistrée de certaines filières serait due en grande partie à l'insularité et aux handicaps naturels qui rendraient difficile le développement d'une agriculture performante et exportatrice,
- l'agriculture ne serait pas en mesure de lutter face à la concurrence de certains pays comme l'Espagne en matière d'agrumes notamment.

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a entendu les arguments plaidant en faveur d'une aide toujours plus forte en direction de l'agriculture, présentée comme un enjeu fort pour la société corse, encore très rurale. Elle s'interroge cependant sur un point essentiel : fallait-il multiplier durant ces dernières années les sollicitudes et les tolérances envers ce secteur fragilisé par le phénomène cumulatif de l'endettement lié à la pratique fort répandue du non-paiement et par une souplesse extrême – pour ne pas parler de fraude – dans l'attribution de nombreuses aides nationales ou communautaires ? La situation actuelle n'est-elle pas le résultat de nombreuses années de laxisme auquel il est grand temps de remédier ?

• Les différents visages de l'agriculture corse

Il est d'usage de distinguer en termes de production la plaine orientale, l'intérieur et la montagne. L'agriculture présente deux visages différents, tous deux typiquement méditerranéens, axés sur la montagne et

sur la plaine côtière. Pour schématiser, une agriculture traditionnelle, de type extensif centrée sur l'élevage (bovin, porcin, ovin, caprin) est principalement localisée dans l'intérieur et le sud, tandis qu'une agriculture spécialisée plus intensive installée en plaine orientale et dans les basses vallées s'oriente vers les cultures fruitières (agrumes, kiwis, amandes) et viticoles.

Dans la plaine, et notamment sur la côte orientale, une agriculture moderne, organisée, mécanisée et intensive s'est progressivement développée et a fait preuve d'une certaine capacité d'adaptation. A la monoculture de la vigne s'est substituée une gamme diversifiée de spéculations : les céréales (le maïs), les vergers (les kiwis et les clémentines corses par exemple), les vignes d'appellation et le maraîchage de plein champ. Cependant, les investissements nécessaires aux réorientations qui s'imposent et les déboires de la commercialisation de certaines productions fruitières et légumières ont entraîné des difficultés financières parfois inextricables pour de nombreuses exploitations. La question de la viabilité de certaines d'entre elles se trouve aujourd'hui posée.

Rappelons que la mise en valeur de la plaine orientale avait justifié la création de la SOMIVAC en 1957. L'arrivée des rapatriés en 1962 y permit un développement rapide de la viticulture. Mais la nécessité de contrôler la production communautaire entraîna des politiques d'arrachage, puis de restructuration.

Nombre de choix de développement agricole doivent désormais être révisés. La restructuration réussie du vignoble a laissé des terres en friche. L'agrumiculture est en crise et les professionnels paraissent divisés entre eux comme dans le secteur légumier. Pourtant, la plaine orientale est une région fertile et prometteuse. Son développement pourrait être accéléré grâce à l'augmentation des productions fourragères et de l'alimentation du bétail ainsi que des productions fruitières et légumières tournées vers le marché local.

Sur les coteaux et dans les montagnes de l'intérieur de l'île, soit dans la majeure partie du territoire, l'agriculture est de type traditionnel et extensif, centré autour des activités pastorales et de transformations laitières et charcutières. Il apparaît que ce secteur souffre du sous-équipement structurel des petites communes de l'intérieur. Les filières de production n'y sont organisées que de manière embryonnaire. A côté d'exploitations traditionnelles associant quelques productions fruitières (châtaigniers, oliviers, amandiers, pommiers, noisetiers, quelquefois pêchers et clémentines) à des élevages généralement extensifs (porcs, vaches, chèvres, etc) transformant et commercialisant leurs produits (charcuterie, fromage), se sont développées des exploitations modernes. Relativement spécialisées, elles

portent sur l'horticulture florale, le maraîchage, la viticulture et la production de lait de brebis.

La montagne reste essentiellement tournée vers l'élevage ; les agriculteurs cherchent la meilleure valorisation possible de leur travail à travers des productions typiques. Certains d'entre eux y parviennent grâce à des productions traditionnelles de qualité dont plusieurs sont déjà en AOC (miel, fromage par exemple). Un effort d'organisation et de rigueur devrait à l'avenir permettre de développer ces productions, qui pourraient être davantage exportées. Elles présentent notamment l'avantage d'être moins sensibles aux aléas des transports que les légumes ou les agrumes par exemple.

• *Vingt ans de mutations parfois douloureuses*

D'une manière générale, les agriculteurs corses ont pris conscience avec retard par rapport à ceux du continent de la nécessité de se moderniser. Un des préalables essentiels de la réussite en ce domaine, comme dans d'autres, consiste dans la qualité de la formation et de l'ingénierie. On peut noter à cet égard que le niveau de qualification des agriculteurs s'améliore, même si le nombre de titulaires de BTA ou plus reste faible.

L'agriculture corse se caractérise par une grande diversité des structures d'exploitation entre celles d'élevage extensif, relativement importantes, notamment en Corse-du-Sud, et les petites exploitations fruitières de la plaine orientale¹. Aujourd'hui, cette dispersion des structures reflète des systèmes de production très divers et souvent combinés². A la disparition de nombreuses petites exploitations s'est ajoutée au fil du temps la non culture de domaines importants sur la côte orientale. Depuis vingt ans, la chute impressionnante du nombre d'exploitations (– 41 % en Corse pour – 35 % en moyenne pour la France toute entière) s'est accompagnée d'une baisse relativement réduite de la surface utilisée (– 9 %), ce qui signifie qu'il

¹ Lors du recensement général agricole de 1988, il y avait en Corse-du-Sud 26,5 % des exploitations de moins de 5 hectares et 15 % des exploitations de plus de 50 hectares. En Haute-Corse, 35 % des exploitations avaient moins de 5 hectares et 13 % plus de 50 hectares.

² Les exploitations agricoles ayant des bovins dépassent les 1000 ; celles qui produisent du lait de brebis ou de chèvre approchent les 1000 ; celles ayant un élevage porcin approchent les 500 ; celles déclarant une production de vin approchent les 500 ; celles ayant des arbres fruitiers sont près de 400 ; celles ayant une production maraîchère commercialisée sont plus de 200 ; celles ayant une production commercialisée de farine de châtaigne sont près de 200 également ; celles ayant une production commercialisée d'huile d'olive sont près de 200.

y a moins d'exploitations mais qu'elles utilisent plus d'espace. Les exploitations les plus réduites tendent, elles, à disparaître.

Le secteur de l'élevage n'a pas fondamentalement évolué depuis ces années, même si le nombre des bovins¹ a fortement crû. Une explication à ce phénomène tient dans la mise en place des primes animales. Ceci n'a pas été sans créer de réelles difficultés car la hausse spectaculaire des cheptels ne s'est nullement accompagnée d'une mise en valeur des espaces utilisés et a entraîné un déficit fourrager préoccupant. Il convient aujourd'hui d'organiser cette filière grâce à un programme maîtrisé de constructions d'abattoirs répartis sur l'ensemble du territoire et en incitant les producteurs à se regrouper afin d'améliorer la qualité de la viande et la promotion des produits. Entre 1970 et aujourd'hui, les troupeaux ovins et caprins ont augmenté régulièrement, mais la part dans l'effectif français se situe respectivement autour de 7 % pour les ovins et de 4 % pour les caprins. L'élevage occupe une partie non négligeable du territoire. Extensif, il est conduit en montagne où de vastes espaces sont disponibles. En plaine, dans le sud de l'île et dans l'est, de nombreux troupeaux ovins et caprins fournissent la matière première à des produits de qualité bien valorisés. Le secteur porcin se développe également.

Le secteur végétal a, quant à lui, connu de profondes transformations. Le verger d'agrumes a été presque entièrement rénové. La surface de la vigne a été divisée par quatre en laissant place dans bien des cas à des terres non cultivées. Un regain d'intérêt s'est manifesté depuis peu pour les cultures de la châtaigne, de l'olive, de la noisette, de l'amande ainsi qu'en témoigne par exemple le contrat de plan en cours d'exécution. Ces productions végétales se sont surtout développées en Haute-Corse. La châtaigne, la noisette et l'amande constituent donc les principales cultures récemment réhabilitées en Corse, qui figure parmi les premières régions françaises en ce qui concerne les productions de la châtaigne et de l'amande. Les amandiers s'étendent sur une surface de 800 hectares (après un rythme de plantation de près de 150 hectares par an). La surface en agrumes a peu varié au cours des vingt-cinq dernières années. En revanche, la réorientation variétale, impulsée par les « plans agrumes » successifs, a été spectaculaire.

Les éléments positifs ne manquent pas et permettent d'espérer à terme le décollage d'un secteur agricole modernisé, qui sera possible lorsque diverses conditions seront réunies. Des propositions en ce sens figurent dans la dernière partie du rapport.

¹ Avec plus de 64.000 têtes, le cheptel bovin viande a été multiplié par deux entre 1970 et 1988 après avoir connu un pic à près de 80.000 têtes.

d) Un secteur du tourisme en évolution constante

Véçu comme une agression ou comme un atout pour l'économie régionale, le tourisme est un sujet qui ne laisse pas indifférents les insulaires. Sans le développement touristique important qu'a connu la Corse au cours des vingt dernières années, nombre d'infrastructures n'auraient pas été construites ou rénovées. L'augmentation des flux touristiques a sans nul doute joué un rôle essentiel dans le choix des grandes orientations du secteur des transports. La commission d'enquête doit, ici, s'inscrire dans la lignée des nombreux rapports et d'études ayant démontré l'impact économique positif du tourisme et surtout ses potentialités à venir. Sans nier le caractère spéculatif ou désordonné de certains projets immobiliers, le credo des observateurs honnêtes de la situation de la Corse depuis plus de vingt ans consiste à dire que le tourisme constitue la principale voie de relance de l'économie insulaire, **le moteur de son développement du fait des retombées très larges qu'il induit sur l'ensemble de l'économie : l'hôtellerie en premier lieu, mais également le commerce, les transports, l'agro-alimentaire, l'agriculture et le bâtiment.** Il est clair que le secteur touristique est celui qui possède le plus fort potentiel de développement. S'il n'est sans doute pas le seul facteur déclencheur du redressement économique, il en est assurément une pièce majeure qui mériterait d'être encore davantage exploitée.

• Un impact globalement très positif sur l'économie et le marché de l'emploi

En 1996, la valeur ajoutée du tourisme a atteint 2 milliards de francs et représenté 9,5 % de la valeur ajoutée totale de la Corse. La valeur ajoutée directe est estimée à 1,5 milliard de francs, dont la moitié est apportée par les hébergements professionnels. Si l'on se limite à la valeur ajoutée directe, celle générée par le tourisme représente 6,8 % de la valeur ajoutée de la Corse, contre 3,8 % en Languedoc-Roussillon, soit une part presque deux fois plus importante.

L'impact économique du tourisme dans l'île constitue un débat récurrent ; son importance diffère selon les sources citées¹, mais il semble relativement stable au cours des années.

¹ Ces imprécisions sont liées à la difficulté de clairement identifier le secteur du tourisme car il est souvent transversal à de nombreuses activités.

En moyenne sur l'année, l'emploi salarié lié au tourisme représente, au minimum, environ 6 % de l'emploi salarié total de l'île hors État et secteur de l'agriculture, soit 3.400 équivalents temps complet. Ces emplois ne constituent pas la totalité des emplois « touristiques » salariés mais l'estimation basse qui comptabilise les emplois engendrés de façon certaine par le tourisme. Le tourisme hivernal étant quasiment inexistant sur l'île, l'été constitue l'unique période réellement touristique. Alors que sur l'année, un emploi salarié sur seize est touristique, cette proportion passe en été à un emploi sur dix. Hors saison, seulement un emploi sur vingt-deux est touristique. Le niveau de l'emploi touristique connaît un pic aux alentours du 15 août : à cette date, un salarié sur neuf travaille alors dans ce secteur.

Dans des zones précises et pour certaines activités, des emplois, saisonniers ou permanents, peuvent également être induits par le tourisme. Tout en reconnaissant que « la plupart du temps, aucune méthode fiable ne permet d'en déterminer le nombre exact », l'INSEE Corse indiquait, dans le numéro « Economie Corse » de mars 1998, que l'emploi salarié lié au tourisme a pu atteindre, en estimation haute, 12,5 % de l'emploi salarié total de l'île (hors État et secteur de l'agriculture) en 1995. Un emploi sur neuf hors saison serait donc touristique contre un emploi sur vingt-deux en estimation basse.

• Une fréquentation touristique en hausse

En vingt ans, la Corse a connu une hausse globale de sa fréquentation de plus de 60 % malgré deux baisses importantes, l'une de 1983 à 1985 et l'autre de 1992 à 1997. Les Français, les Allemands et les Italiens constituent la principale clientèle de l'île. En 1996, 1,6 million de touristes se sont rendus dans l'île. Ce tourisme, essentiellement balnéaire et familial, engendre une forte fréquentation estivale.

De plus en plus nombreuse, cette clientèle s'est modifiée en vingt ans. En 1977, les Français et les Allemands étaient déjà très présents, mais pas encore les Italiens qui n'étaient pas plus nombreux que les visiteurs suisses ou belges. Aujourd'hui, les continentaux restent les principaux clients du tourisme corse et représentent en période estivale les deux tiers des touristes. Parmi la clientèle touristique française, les deux régions les plus représentées sont la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Ile-de-France¹.

¹ Ces deux régions sont également celles où l'on trouve le plus de personnes déclarant avoir de la famille en Corse. Notons cependant le recul relatif des touristes ayant des attaches familiales en Corse. Le retour traditionnel des « Corses du continent » pour les vacances est moins important qu'il y a une dizaine d'années.

Un touriste sur trois est d'origine étrangère¹. Mais les dépréciations successives de la peseta, de la livre sterling et surtout de la lire, ainsi qu'une concurrence accrue des destinations ont provoqué une baisse de la fréquentation touristique dans les années 1994 et 1995 notamment.

Au total, la capacité d'accueil de l'île est de 390.000 lits. La Corse pourrait donc offrir chaque année jusqu'à 140 millions de nuitées. Avec environ 20 millions de nuitées par an sur la période 1990 – 1996, dont plus de la moitié en juillet et en août, le taux d'occupation moyen de l'hébergement touristique corse s'établit à 40 % sur ces deux mois, et à peine à 14 % sur l'année. Certes, nul ne saurait préconiser pour la Corse l'utilisation maximaliste, toute l'année, de toutes les infrastructures insulaires pour accueillir sans discontinuer des visiteurs en nombre. Il n'en demeure pas moins que ces infrastructures pourraient être mieux mises en valeur et exploitées.

Avec 1,4 million de visiteurs durant la saison 1997 (de mai à septembre), le tourisme est remonté à un niveau prometteur. Durant cette saison, un touriste sur trois a pris l'avion, deux sur trois le bateau.

Pas moins de deux millions de touristes étaient attendus en 1998. D'après les informations disponibles au moment de la rédaction du présent rapport, la saison a en effet été particulièrement bonne, grâce au retour massif des continentaux, et s'est caractérisée par une progression de 15 à 20 % de la fréquentation par rapport à 1997 au cours des mois de juillet et d'août. Selon l'Observatoire du tourisme, une majorité d'établissements ont enregistré d'excellents taux d'occupation lors de ces deux mois. D'après la coordination des industries touristiques, le chiffre d'affaires du tourisme devrait atteindre cette année 4,5 milliards de francs. Les actions de promotion engagées depuis deux ans et les efforts réalisés sur les tarifs des transports ont porté leurs fruits.

• Un secteur encore fragilisé par des handicaps de nature diverse

– Une dure concurrence

¹ En vingt ans, la part des Allemands a peu augmenté ; elle est d'environ 10 %. L'évolution majeure provient de l'arrivée massive, depuis une dizaine d'années, des Italiens. En 1996, ils ont représenté 16 % des touristes en période estivale. Beaucoup moins présents que ces voisins, les Britanniques viennent toutefois de plus en plus nombreux depuis vingt ans. Ils fréquentent l'île de façon plus marquée en avant-saison.

La destination corse reste soumise à la concurrence directe de destinations étrangères performantes. La Corse et le monde méditerranéen se situent en effet au cœur du premier foyer touristique mondial. La Méditerranée nord-occidentale est le premier espace touristique mondial, bien avant les Caraïbes. **La Corse se place ainsi dans le registre des destinations étrangères méditerranéennes fortement concurrentielles** qui comprennent entre autres les Baléares, la Tunisie et Malte. Ces autres destinations offrent des hôtels à grosse capacité, avec un recours dominant au transport aérien, des produits diversifiés à bon rapport qualité / prix, notamment hors saison. Elles ont une fréquentation et des taux d'occupation très largement supérieurs à ceux de la Corse et beaucoup mieux répartis dans le temps. Il est clair que la Corse a du mal à se positionner par rapport à ces destinations de soleil très professionnalisées.

– Une image dégradée : une « île à problèmes »

Un des handicaps majeurs du tourisme dans l'île résulte de l'image détériorée de la Corse. Plus qu'une image de violence, la Corse souffre d'une image d'« île à problèmes ». Un professionnel en charge du secteur du tourisme en Corse a estimé devant la commission d'enquête : *« On pense qu'il est difficile d'aller en Corse, qu'il y a des grèves et des attentats. Lorsqu'elle ne provoque pas l'irritation, cette perception suscite au moins la réserve. »*

– Une trop grande concentration dans le temps et dans l'espace de la fréquentation

Balnéaire, le tourisme corse souffre d'une concentration de la fréquentation de visiteurs à la fois dans l'espace (la fréquentation du littoral est très disproportionnée par rapport à celle de l'intérieur de l'île) et dans le temps (avec une saison touristique limitée à la période juin-septembre, voire juillet-août). Cette situation ne favorise pas la rentabilisation des structures touristiques mises à disposition des visiteurs. Celles-ci ne sont parfois même pas complètes au cœur de l'été. En 1996, qui a été une année relativement mauvaise de ce point de vue, les taux d'occupation au mois d'août étaient de 53 % dans les campings, de 62 % dans les hôtels et de 81 % dans les villages de vacances. En revanche, il faut noter que la durée moyenne de séjour des visiteurs est la plus longue des régions françaises métropolitaines : les touristes restent dans l'île en moyenne 14 jours.

Non seulement le tourisme corse reste fortement concentré dans le temps et dans l'espace, mais il n'offre qu'une gamme de produits limitée au regard du potentiel de l'île et de la demande. Un professionnel du tourisme auditionné par la commission d'enquête a déclaré : *« On pourrait développer toutes les activités, tous les produits de la mer, de la montagne et du tourisme rural, mais on a le sentiment qu'ils ne sont pas montés et que l'on a perdu la notice ! »*

En outre, un déséquilibre en matière de structures de liaison perdure, avec un maritime dominant et une faiblesse des liaisons aériennes, notamment avec l'étranger. Cette situation, qui favorise un tourisme individuel, en voiture particulière, et estival, accentue la saisonnalité du tourisme.

– *La vulnérabilité et l'émiettement des opérateurs privés*

Les opérateurs touristiques, souvent peu professionnalisés, disposent d'une faible capacité d'autofinancement. L'hôtellerie est majoritairement constituée de petits établissements financièrement fragiles et très sensibles aux aléas conjoncturels. Une saison touristique quelque peu décevante peut ainsi remettre en cause la viabilité d'un nombre important de structures de petites tailles. Le tourisme corse repose pour l'essentiel sur un nombre élevé d'entreprises familiales qui sont de plus en plus affectées par la prudence grandissante de la place bancaire corse. Cette situation défavorable aggrave leur difficulté à mobiliser des capitaux extérieurs. Malgré un noyau relativement solide d'établissements d'hébergement performants et de bon niveau, une grande majorité des opérateurs est constituée par des petites entreprises souvent endettées et à faible capacité financière. Celles-ci doivent s'efforcer aujourd'hui d'améliorer leur chiffre d'affaires tout en apurant leurs échéances bancaires, fiscales et sociales. Environ 10 % d'entre elles se sont engagées dans un processus de cessation ou de transformation d'activité.

Un témoin ayant une longue expérience en ce domaine a expliqué devant la commission d'enquête que nombre d'entreprises hôtelières avaient connu au milieu des années 90 une situation très difficile : « *Le danger était de voir cette hôtellerie entrer dans la spirale de type agricole. Même s'il n'y a pas eu de demande de suppression de la dette, il y a eu une demande d'aménagement de la dette, voire de moratoire ou de remboursements différés. On a assisté, au milieu des années 90, à une revendication très forte et à des actions dures qui présentaient des analogies avec le secteur agricole* »

Notons que ces sociétés ont bénéficié d'un dispositif de restructuration de la dette hôtelière corse sur fonds CODEVI et de prêts participatifs de restructuration de cette dette.

Enfin, ces entreprises se caractérisent toujours par un important besoin de professionnalisation et de soutien technique en matière de gestion, de création de produits et de commercialisation

– *Une offre et une mise en marché insuffisamment structurées*

Un professionnel du tourisme en Corse soulignait devant la commission d'enquête : « *Chacun a ses filières, mais quiconque veut passer*

des vacances en Corse a indiscutablement besoin d'un contact et d'une rencontre avec une offre structurée et une bonne mise en marché. »

Par exemple, si certains professionnels ont misé sur des opérations mer-montagne, force est de constater que ces actions pourtant très attractives pour la clientèle sont demeurées peu développées.

– La faiblesse de l'appareil institutionnel du tourisme

L'appareil institutionnel du tourisme en Corse demeure insuffisamment développé au regard de l'importance prise par ce secteur économique dans l'île. L'échelon départemental (le comité départemental du tourisme et des loisirs) existe en Haute-Corse, mais pas en Corse-du-Sud. Le réseau d'expertise et de conseil des Chambres d'industrie et de commerce mériterait d'être renforcé sur le plan technique, grâce à la formation de véritables assistants techniques hôteliers. **La faiblesse des moyens d'ingénierie technique de la plupart des communes touristiques s'ajoutant au niveau limité de leur capacité financière et leur fort endettement, font que les projets touristiques ont les plus grandes difficultés à être élaborés, à être menés à terme et à être pérennisés.**

Selon le professionnel du tourisme déjà cité, *« le maillage institutionnel, la direction des stations et surtout les moyens d'ingénierie technique et financière sont insuffisants, aussi bien dans les communes que chez les opérateurs privés. Nous avons un énorme déficit de conseil et de soutien technique. Plus que de moyens financiers, nous avons besoin de conseil et de soutien. »*

La commission d'enquête, qui s'est déplacée sur le littoral et à l'intérieur de l'île, a pu vérifier que le territoire corse connaît un phénomène de découpage communal en lanières. Les bourgs anciens, sièges de la commune, sont souvent situés en montagne et ont une fenêtre sur le littoral. Pour être efficace et rationnel, l'aménagement du territoire supposerait une intercommunalité forte. Les territoires communaux sont marqués par leur verticalité, alors que l'aménagement devrait s'effectuer de manière linéaire, parallèle au littoral.

Enfin, **le maillage au niveau des collectivités locales et des offices de tourisme et syndicats d'initiatives (OTSI) paraît encore trop léger.** Des directions de station existent dans les quatre plus grandes villes. En mai 1998, deux autres stations étaient en cours de création sur un total de seize souhaitables d'après les estimations de certains professionnels du secteur.

– Le manque d'équipements d'animation et de loisirs

D'une manière générale, **le potentiel touristique exceptionnel de l'île ne bénéficie pas encore d'un aménagement et d'une gestion des espaces touristiques à la mesure des enjeux.** Ainsi, les équipements d'animation et de loisirs paraissent encore notoirement insuffisants. Il s'agit là d'un des handicaps du tourisme en Corse. Cette carence explique d'ailleurs la tentation d'un tourisme sauvage. Toujours selon le professionnel du tourisme précédemment cité, *« le camping sauvage a constitué et constitue encore un peu un problème du tourisme corse. Il est dû au fait qu'il n'existe pas de produit alternatif. »*

Pour être plus performant, le secteur touristique doit donc se rénover. Ce point fait l'objet de développements dans la dernière partie du présent rapport.

3.– Des obstacles au développement à surmonter

L'économie corse tourne au ralenti. Certes, la conjoncture au cours de ces dernières années ne lui a pas été propice. Mais d'autres facteurs entravent le développement de l'île. S'il est difficile d'évaluer leur impact respectif, il est clair qu'il faut compter au nombre des principaux handicaps le climat de violence, le poids du passé, et – fruit amer de la modernité ? – l'endettement massif.

a) *Un contexte politique et social agité*

Nombreux sont ceux qui ont évoqué devant la commission d'enquête les effets répulsifs pour les acteurs économiques de l'image de violence trop souvent associée à celle de la Corse.

On se bornera à citer le directeur régional de la Banque de France qui, devant la mission d'information sur la Corse, déclarait en février 1997 : *« Il ne faut pas sous-estimer l'impact du contexte social défavorable de ces dernières années : grèves répétées des transports, grèves prolongées du secteur public, climat d'agitation politique et de violence. »*

S'agissant de la violence elle-même, la question de la conditionnalité ou de la simultanéité des politiques répressives et de soutien à l'économie a été souvent posée.

Le rétablissement de l'État de droit constitue-t-il la condition préalable du décollage économique de l'île ou bien est-ce le redressement de l'économie insulaire qui est susceptible de créer un climat propice au retour à

la paix ? Ou encore le gouvernement doit-il – peut-il – dans le même temps œuvrer pour le respect de l'État de droit et le décollage économique de la Corse ?

Trois anciens ministres de l'Intérieur ont livré leurs conceptions sur ce point à la commission d'enquête.

Pour l'un d'eux « *il est bien évident que le problème de la Corse, le rétablissement de l'ordre public, n'est pas séparable du problème du développement.* »

Pour un autre, « *la violence est un peu inhérente à la Corse. Elle se manifeste avec plus ou moins d'intensité selon les périodes.* ». Il a ajouté : « *Je crois avant tout que la Corse est en état de sous-développement. Cela, chacun peut le constater et chacun, dans chaque gouvernement, pense que l'un des moyens de résoudre la crise politique, la crise issue de la violence, consiste à résoudre les problèmes économiques (...).* »

Pour un troisième, « *un des problèmes de la République française est d'avoir prétendu traiter de façon homogène des problèmes totalement différents. (...) Cette difficulté à considérer que des situations socio-économiques, sociologiques, historiques, culturelles différentes appellent des traitements différents explique que vis-à-vis de la Corse une grande part de l'opinion française soit partagée entre des sentiments de lassitude ou de crispation. Entre les deux, où est la vérité ?* » (...). *Le problème de la Corse est évidemment un problème pénal, un problème de justice, de criminalité, etc., mais il est avant tout un problème politique et psycho-sociologique. (...) Il est vrai qu'il y a un problème mécanique : comment amorcer la pompe pour entrer dans le développement et sortir du clanisme, de la délinquance, de la crainte de la délinquance ?* (...) Il ajoutait : « *Pour sortir d'une mécanique infernale, il faut monter une autre mécanique, qui est celle du développement et de la restauration de la démocratie. (...) Le problème de fond est de savoir quelles sont les perspectives de développement économique de la Corse. S'il n'y en avait pas, je ne dirais pas que je suis optimiste. Mais il y en a une et demie : le tourisme et l'informatique, qui permet la localisation d'activités intellectuelles à peu près n'importe où, en particulier dans les endroits agréables. Or, la Corse est un territoire vierge. (...) On peut penser que la Corse a aussi un avenir : le jour où la population et les élus corses prendront conscience que la Corse peut, avec les chances que lui offre son retard historique, choisir un nouveau type de développement (...).* »

b) Un passé encore très présent

Le mode d'organisation de la société, qui a longtemps prévalu en Corse et dont l'île reste encore largement imprégnée, se heurte aux exigences d'une économie moderne.

• Un développement tardif

Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, la Corse était avant tout une société paysanne, dont l'essentiel des ressources provenaient de l'agriculture. Comme dans les autres régions rurales françaises, la crise agricole du tournant du siècle marquera profondément l'île. L'émigration va d'abord contribuer à en diminuer les effets. Mais, de 1920 jusqu'à la fin des années 1950, la Corse va donner l'image d'une région en déclin, que quittent ses éléments les plus jeunes et les plus actifs. La situation changera sous la IV^{ème} République : une commission de modernisation et d'équipement a été créée en 1953 pour établir un diagnostic précis et formuler des propositions concrètes ; un programme d'action régional est adopté en 1957 ; deux sociétés d'économie mixte sont créées dont l'une, la société de mise en valeur de la Corse (SOMIVAC) sera très active en matière d'aménagement agricole, notamment dans la plaine orientale.

Ce n'est donc qu'au cours des quarante dernières années que la Corse est entrée dans la modernité économique. Outre les tensions politiques que cela a pu entraîner, il apparaît que les mutations psychologiques et sociales ne sont pas totalement achevées et que les règles élémentaires de l'économie restent encore trop souvent oubliées.

• Une culture économique à développer

Certains témoins ont regretté devant la commission d'enquête que l'esprit entrepreneurial et d'initiative fasse parfois défaut en Corse et entrave l'émergence de nouveaux projets. Des projets d'entreprise voient pourtant le jour dont certains sont de réels succès. Leur rythme de création est relativement constant (autour de 500 par trimestre), comme l'indique le tableau ci-dessous.

LES CRÉATIONS D'ENTREPRISES EN CORSE¹

4 ^{ème} trimestre 1996	1 ^{er} trimestre 1997	2 ^{ème} trimestre 1997	3 ^{ème} trimestre 1997	4 ^{ème} trimestre 1997
---------------------------------	--------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	---------------------------------

¹ Créations d'entreprises : somme des créations nouvelles, des reprises d'activité et des réactivations.

502	479	488	479	574
-----	-----	-----	-----	-----

Source : INSEE Corse

Dans son rapport d'activités pour 1997, l'agence de développement économique de la Corse (ADEC) notait : « *la motivation première des créateurs est plus sociale (créer son propre emploi) qu'économique et véritablement fondée sur un esprit et une culture d'entreprise. Les aspects économiques sont souvent négligés ou sous-estimés (la prime est la panacée : pour une majorité elle est considérée comme vitale et sans elle, le projet n'aboutira pas).* »

Au cours de ses travaux, la commission a entendu à plusieurs reprises des critiques sur « *le manque de professionnalisme* » observé dans divers secteurs d'activités de l'île.

Le peu de rigueur dans la gestion a été souligné par un magistrat d'Ajaccio : « *la tenue de la comptabilité est très médiocre* ». Dans le ressort du tribunal de commerce de cette ville, 1.200 sociétés ne satisfaisaient pas à leurs obligations de dépôt de leurs comptes, certaines depuis de très nombreuses années.

Le faible dynamisme commercial était encore déploré récemment par le président de la Chambre de commerce et d'industrie d'Ajaccio, qui se plaignait que les commerçants rechignent à ouvrir leurs magasins un dimanche alors qu'un paquebot de croisière venait relâcher dans le port.

La disparition d'entreprises non viables reste mal acceptée. M. Noël Pantalacci, président de la CADEC (caisse de développement de la Corse), déclarait, en mars 1997, devant la mission d'information sur la Corse « *Il faut savoir que le dépôt de bilan, qui est une solution technique de management, n'est pas reconnue comme telle en Corse. Quand je conseille à des entreprises de déposer le bilan, parce qu'elles bénéficieront, de ce fait, du taux zéro et qu'elles obtiendront un plan de redressement sur 10 ans, voire 12 ou 13 ans, elles refusent ; en Corse, on ne dépose pas le bilan. Elles vont tenter de trouver des solutions, qui ne sont pas forcément adaptées à la situation, plutôt que d'aller déposer le bilan au tribunal de commerce.* »

Le rapporteur de la commission d'enquête a pu mesurer la véracité de cette affirmation lorsqu'il s'est rendu au tribunal de commerce d'Ajaccio. « *Les dépôts de bilan sont tardifs. Parfois, il se passe 18 mois entre la cessation des paiements et le dépôt de bilan. Les périodes d'observation durent. Les plans de redressement avec continuation sont monnaie courante* » disait un des témoins entendus.

Un professeur associé à l'université de Corte expliquait récemment dans les colonnes d'un journal local les échecs des politiques de développement menées en Corse : « *on ne s'est pas préoccupé de savoir si les bénéficiaires seraient à même d'utiliser efficacement (les infrastructures, les services, l'argent) pour être suffisamment compétitifs. Or, dans l'ensemble ils ne l'étaient pas. Cela aurait exigé une culture de l'économie et de l'entreprise qu'ils ne possédaient pas, car elle est le fruit de révolutions économiques qui ne se sont jamais produites en Corse. Ils le sont moins que jamais aujourd'hui.(...)Oubliant, ou plutôt ignorant qu'une entreprise performante, c'est avant tout des hommes possédant cette culture, on n'a rien fait ou pas grand-chose pour la leur faire acquérir, et on a persisté à ne raisonner qu'en termes de moyens.(...)* ». Il regrettait « *la mise en place non d'une économie de production, de développement et d'enrichissement, mais une économie de consommation, de survie et d'assistanat qui, derrière les apparences d'une prospérité relative, a de plus en plus de mal à compenser un appauvrissement collectif impressionnant et une fracture sociale alarmante dont l'amplitude est le double de la moyenne nationale* ».

En fait, le rapport établi en 1996 par le préfet Claude Erignac sur la consommation des crédits publics en Corse¹ montrait déjà clairement la nécessité, pour une meilleure utilisation des sommes disponibles, de renforcer les structures de soutien et de conseil aux maîtres d'ouvrages, qu'il s'agisse de collectivités locales ou d'entreprises.

• La persistance de l'indivision

Le maintien du phénomène de l'indivision à un niveau vraisemblablement inégalé en France² a été spontanément évoqué par plusieurs des témoins entendus tant par la mission d'information sur la Corse que par la commission d'enquête. Les inconvénients d'une telle situation sont abondamment décrits. Devant la mission d'information sur la Corse, le directeur général des impôts expliquait que « *ces indivisions ont un impact négatif sur l'activité agricole, d'une part parce qu'il est très délicat de*

¹ La synthèse des propositions du préfet Claude Erignac figure en annexe de ce rapport.

² Une estimation réalisée pour la commission mise en place en 1983 par M. Robert Badinter, alors Garde des sceaux, avait révélé que le nombre d'indivisions successorales serait plus important en Corse que dans les départements français les plus concernés (environ le double). Cependant, il semble qu'aucune statistique exhaustive ne soit établie de manière régulière, ni en Corse ni ailleurs.

donner un bail pour des parcelles dont on ne connaît pas les propriétaires puisqu'il faut l'accord de tous les propriétaires ou co-indivisaires pour passer un acte, d'autre part parce qu'elles nuisent à la restructuration qui souvent ne peut pas être effectuée, faute d'avoir pu identifier tous les propriétaires ». D'autres conséquences dommageables, en matière de travaux publics ou de réhabilitation du patrimoine immobilier notamment, sont aussi évoquées¹.

La cause principale du grand nombre d'indivisions anciennes est imputée à la culture locale, qui repose sur un grand attachement à la terre des ancêtres et à la famille et conduit à une conception de la propriété plus collective qu'individuelle. Dès lors, le maintien des indivisions est longtemps apparu, et continue de l'être, comme une situation normale : une demande de partage risquant d'être considérée comme une marque de défiance vis-à-vis de la famille. Cela explique le faible nombre d'actes de propriété existants, les répartitions réalisées découlant plus communément d'arrangements amiables et oraux. Par contre, il apparaît que, lorsqu'il existe un enjeu patrimonial et financier réel, ce qui est le cas notamment sur le littoral, les sorties de l'indivision ont été beaucoup plus fréquentes.

c) Des entreprises vulnérables

• Un marché trop étroit

M. Jean Milli, directeur régional de la Banque de France, expliquait devant la mission d'information sur la Corse : *« l'économie corse est soumise à des contraintes spécifiques qui ont façonné une spécificité corse, à la manière d'un creuset.*

Constitué de plusieurs micro-régions isolées les unes des autres par un relief montagneux et des liaisons routières difficiles, le territoire corse ne présente pas d'unité économique, c'est un ensemble de micro-régions. (...) De plus, le marché est étroit : avec 255.000 habitants, il n'offre que peu de possibilités d'expansion à un tissu d'entreprises assez dense, même s'il s'agit de très petites entreprises. Pour la plupart d'entre elles, le marché corse constitue le seul débouché à leurs activités.

¹ « *Lorsqu'il faut faire une expropriation, vous trouvez 472 propriétaires, 17 sont au Mexique, un perdu dans la pampa javanaise, etc... c'est infernal et c'est un réel problème* » a souligné un ancien ministre devant la commission d'enquête.

Dans ce contexte particulier, les entreprises ont conservé pour l'essentiel une structure familiale et une taille très modeste. Manquant le plus souvent d'envergure et de moyens financiers, elles sont très vulnérables à la concurrence d'entreprises continentales ou étrangères qui viennent en Corse, poussées par la crise, prendre des parts de marché pour compenser les effets de ce qu'elles ont perdu ailleurs. »

• *Une rentabilité insuffisante*

Selon une étude réalisée par la Banque de France en Corse, la comparaison entre les entreprises corses et les entreprises du continent¹ montre que la rentabilité des premières est plus faible que la moyenne nationale, ce qui apparaît à travers deux indicateurs : le **taux de valeur ajoutée** et le **taux de marge brute**. Le rapport de la valeur ajoutée sur le chiffre d'affaires s'établissait à 23 % en Corse au début de 1997 contre 29 % pour l'ensemble des entreprises en France de taille comparable et à 27 % en Corse en juin 1998 contre 33 % pour la moyenne française. La différence de six points en 1997 et en 1998 s'explique, d'une part, par la petite taille des entreprises (qui ne leur permet pas de bénéficier d'effets d'échelle et de gains de productivité) et, d'autre part, par l'insularité (coût d'achat des produits plus élevé, stockage nécessairement plus important qu'ailleurs pour se prémunir des risques de rupture voire, malgré la continuité territoriale, éventuel surcoût résiduel des transports). Le taux de marge brute (la rentabilité brute dégagée par l'entreprise rapprochée du chiffre d'affaires) s'élève à 4 % en Corse contre 4,8 % pour l'ensemble du territoire. L'écart moyen était en juin 1998 de 0,8 point, c'est-à-dire que la rentabilité brute des entreprises corses est inférieure de 16 à 17 % à celle constatée pour l'ensemble des entreprises de taille comparable.

Les difficultés de trésorerie, notamment en période de conjoncture basse, se trouvent en Corse amplifiées. Le pourcentage d'entreprises affectées d'une cotation de paiement défavorable par la Banque de France y était, en 1996, trois fois plus élevé que sur l'ensemble du territoire.

La faiblesse et la fragmentation du tissu industriel expliquent que les entreprises restent le plus souvent dans des zones géographiques bien délimitées. A titre d'exemple, il apparaît très rare qu'une entreprise de

¹ Cette comparaison est centrée sur les affaires réalisant au maximum 50 millions de francs de chiffre d'affaires, ce qui correspond à la part la plus significative du tissu d'entreprises corses (1.000 bilans environ). Elle porte à la fois sur la rentabilité et la structure de ces sociétés.

construction de Haute-Corse soit candidate, ou si elle l'est, qu'elle soit sélectionnée, pour l'obtention d'un marché public en Corse-du-Sud, et vice-versa. Un observateur de l'économie insulaire a noté devant la commission d'enquête que **les marchés demeurent très cloisonnés, ce qui explique que la plupart des sociétés fonctionnent en circuit fermé et n'envisagent pas même d'exporter leurs productions sur le continent.** Ne s'ouvrant pas ou insuffisamment aux marchés extérieurs, les entreprises corses ne peuvent se développer en dehors de l'île.

• *Un secteur privé sous-capitalisé et surendetté*

Les entreprises corses manquent de capitaux propres. Elles supportent un endettement lourd qui génère à la fois des échéances difficiles à assumer et des frais financiers venant obérer une rentabilité brute déjà trop faible. **Les fonds propres comparés au total du bilan atteignent, au début 1997, 24 % en Corse contre 34 % sur l'ensemble de la France, et en juin 1998, 20 % pour la Corse et 44 % pour l'ensemble du territoire.**

Par ailleurs, si pour l'ensemble de la France, l'endettement ne représente en moyenne que 75 % des fonds propres, en Corse, le taux (crédit-bail inclus) s'élève à 200 %. Cela signifie qu'en moyenne, les entreprises sont deux fois plus endettées qu'il n'est souhaitable. En effet, l'orthodoxie financière plaide pour un rapport équilibré entre le niveau de l'endettement et les fonds propres : autant de fonds propres que de recours à l'endettement. Cet endettement, difficile à résorber en période de basse conjoncture, entraîne des frais financiers importants qui pèsent sur la rentabilité de l'entreprise et handicapent donc ses possibilités futures d'autofinancement. Ayant atteint la limite de son endettement, l'entreprise ne pourra plus, même en cas de besoin, trouver les crédits nécessaires au financement d'éventuels projets.

Lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, le 5 février 1997, le directeur régional de la Banque de France, observait : *« (...) dans la compétition actuelle et l'ouverture des marchés, certaines entreprises ne sont plus en mesure de lutter, car elles n'ont ni la taille, ni la structure financière, ni parfois les compétences nécessaires, pour réagir face à la concurrence. Dès lors, ces entreprises que l'on aide parfois abusivement, au regard des critères économiques, pèsent sur l'ensemble, alourdissent le tissu économique et exercent à l'égard des entreprises saines et viables une concurrence discutable, dans la mesure où les règles du jeu sont faussées. »*

Aujourd'hui, des observateurs avertis de la vie économique de l'île considèrent que la survie de certaines entreprises n'est pas seulement une

aberration économique mais crée surtout une situation pernicieuse dans la mesure où leur présence sur le marché constitue une concurrence particulièrement indue vis-à-vis des sociétés qui respectent leurs obligations.

L'effet de contagion des entreprises ne s'acquittant plus de leurs dettes, et incitant ainsi progressivement l'ensemble de leurs concurrentes à adopter le même comportement, est un phénomène à craindre. Cette situation décourage toute idée d'investissement provenant de l'extérieur ou de crédit.

Inversement, un assainissement de la situation passant par la disparition de nombreuses entreprises ne serait pas sans répercussion sur le tissu économique et social de l'île et risquerait lui aussi de l'entraîner dans une spirale dépressive. **Il y a donc là un point d'équilibre difficile, mais nécessaire à trouver.**

On trouvera cependant quelques motifs d'encouragement dans les propos tenus, lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, le 5 février 1997, par M. Jean Milli, déjà cité : *« le bilan d'ensemble n'est pas aussi détérioré qu'on le pense. Les banques confirment que près d'une entreprises sur deux ne leur pose pas de problème. Il s'agit là d'un élément de satisfaction, alors que l'on entend souvent parler de la « faillite de la Corse », ce qui n'est absolument pas le cas. Cinquante pour cent des entreprises, voire un peu plus, évoluent normalement. De plus, dans tous les compartiments d'activité, nous trouvons des affaires bien gérées, qui réussissent. »*

• Les collectivités locales : des partenaires souvent peu fiables

Nombre de collectivités locales se trouvent, elles aussi, dans une situation financière tellement dégradée qu'elles ne paraissent guère en mesure d'entraîner un quelconque enchaînement vertueux du développement économique. Elles contribuent, au contraire, par leur comportement, à accroître la fragilité des entreprises corses.

Trop souvent, ayant contracté des charges dont elles ne peuvent s'acquitter, *« les factures impayées demeurent dans leurs tiroirs »*, comme l'a indiqué un témoin à la commission d'enquête. Ces factures impayées et non comptabilisées, qui se sont accumulées dans de nombreuses communes, représentent, lorsqu'elles sont mises à jour, des sommes non négligeables. Or, les dépenses des collectivités locales étant un des principaux éléments de

l'économie de l'île, l'existence de ces « impayés publics »¹ ne peut qu'handicaper son développement.

B.- LA CORSE : POINT DE CONVERGENCE DES SOLLICITUDES DE L'ÉTAT ET DE L'UNION EUROPÉENNE

L'importance des flux financiers de l'État et de l'Union européenne en direction de la Corse témoigne de la volonté de faire bénéficier l'île d'une solidarité renforcée. Les efforts considérables consentis en faveur de la Corse ne se sont pas relâchés au cours des dernières années. Au contraire, les montants accordés par l'État à la Corse n'avaient jamais été aussi importants que dans le cadre du contrat de plan État – Collectivité territoriale de Corse signé le 1er février 1994². L'État engage des crédits pour la Corse ; il accepte également des manques à gagner : diverses mesures fiscales et l'établissement d'une zone franche font bénéficier l'économie insulaire de dérogations coûteuses pour les finances publiques nationales. Enfin, la Corse attire de nombreux fonds de l'Union européenne. Son maintien dans les zones classées en Objectif 1 lui permet de bénéficier pleinement de diverses aides communautaires sur la période 1994–1999.

« Juste retour », affirment ceux qui dans l'île reprochent à la République d'avoir longtemps négligé la Corse. Pourtant, il faut le souligner, le développement insulaire n'est pas essentiellement dépendant de moyens financiers supplémentaires.

1.- Un effort financier global à évaluer objectivement

a) Au préalable : quelques mises au point indispensables

L'État est le premier acteur public par le poids des dépenses qu'il effectue pour son propre compte et par les crédits qu'il distribue aux différentes collectivités locales et aux acteurs économiques. Nul ne saurait valablement affirmer que la Corse est oubliée ou négligée par la République d'un point de vue financier. Les montants transférés montrent qu'un effort considérable de solidarité nationale s'exerce en faveur de l'île. Aux dépenses

¹ Des développements sont consacrés plus loin aux difficultés de gestion de nombreuses collectivités locales.

² La Collectivité territoriale de Corse a été la première des régions à avoir signé un contrat de plan avec l'État pour la période 1994-1998.

directes, il convient d'ajouter les coûts financiers pour l'État du statut fiscal de la Corse et de la mise en place de la zone franche.

Les débats et polémiques autour de la question des dépenses réellement effectuées en Corse au titre de la solidarité nationale sont nombreux et récurrents. C'est la raison pour laquelle la commission d'enquête a cherché à préciser les termes du débat de façon objective.

Avant de détailler les montants des flux financiers en jeu, il convient d'en clarifier la nature.

La détermination de l'ampleur de la solidarité dont bénéficie la Corse ne peut se réduire à l'addition pure et simple des dépenses et concours de l'État et de l'Union européenne, comme l'ont fait les nombreux rapports ou études qui se sont succédés au cours des dernières années.

Ce total intégrerait, en effet, des sommes qui sont dépensées ou versées en Corse dans les mêmes conditions ou selon les mêmes règles que dans les autres régions françaises.

Il importe au contraire de déterminer ce qui relève d'une **solidarité spécifique à la Corse**, c'est-à-dire ce qui, dépensé dans l'île, ne l'aurait pas été ailleurs. Il ne s'agit pas d'un exercice facile ; cependant, il est possible de parvenir à un chiffre suffisamment significatif.

Dans l'ensemble des sommes évoquées ci-dessus, trois masses d'inégale importance peuvent être distinguées¹.

La **première masse** est constituée des dépenses ou concours qui, à l'évidence, ne relèvent pas d'un souci de solidarité spécifique à la Corse. Il s'agit :

- *des dépenses réalisées par l'État pour son propre compte* (4.969 millions de francs en 1997) : rémunération des

¹ Pour être complet, il convient d'identifier également les volumes des transferts sociaux, tous régimes confondus :

- prestations : 6,4 milliards de francs
- recettes : 2,8 milliards de francs

Source : DRASS de Corse.

fonctionnaires en poste dans l'île¹, pensions versées aux fonctionnaires retraités, autres dépenses de fonctionnement des services et investissements de l'État pour son propre compte ;

- *des concours versés aux collectivités locales en application des lois de décentralisation et des lois générales régissant les concours de l'État aux collectivités locales* : il s'agit des concours ou des transferts de droit commun (dotations budgétaires², fiscalité, compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs) que les collectivités locales de Corse reçoivent dans les mêmes conditions que leurs homologues du continent ; ils mettent en œuvre des critères et des modes de calcul d'application strictement nationale ;
- *la moitié des engagements de l'État pris dans le cadre du contrat de plan (1994-1999)*³ (58 millions de francs par an) ;
- *les subventions de fonctionnement ou d'investissement versées par l'État à des tiers, hors contrat de plan* ; ces subventions relèvent de politiques nationales applicables dans l'ensemble des régions françaises⁴.

¹ On pourrait, cependant, soutenir que la sur-administration – que l'on examinera dans la troisième partie de ce rapport – dont bénéficie la Corse pourrait être prise en compte ; la Corse compte 39 fonctionnaires pour 1.000 habitants, contre 30 pour la France métropolitaine et 33 pour la région qui vient ensuite, en l'occurrence le Limousin (sans tenir compte de l'Île-de-France – qui en compte 37 –, qui ne constitue pas une bonne référence puisqu'elle accueille l'essentiel des administrations centrales). Dès lors, la Corse compte 29 % de fonctionnaires de plus que la moyenne nationale et 17 % de plus que la première région de province la mieux dotée après elle, soit une dépense supplémentaire d'environ 340 ou 580 millions de francs.

² Notamment, dotation globale de fonctionnement, dotation générale de décentralisation des communes et des départements, dotation globale d'équipement...

³ En effet, les engagements de l'État sont le double de ceux constatés en moyenne dans les autres régions (2.693 francs par habitant au lieu de 1.339) ; les engagements de l'État dans le cadre du contrat de plan (y compris les crédits consacrés à la politique de la ville) atteignent 695 millions de francs ; dès lors, la moitié de cette somme, soit 348 millions de francs sur six ans, ne peut être considérée comme relevant d'une solidarité spécifique à l'égard de la Corse.

⁴ Tout au plus pourrait-on s'interroger sur une éventuelle application plus généreuse en Corse.

La deuxième masse est constituée, à l'inverse, de ce qui relève d'un souci de solidarité particulière à la Corse, car il s'agit de concours sans équivalent ailleurs. On peut y intégrer :

- *la dotation de continuité territoriale (937 millions de francs en 1997),*
- *le coût du statut fiscal dérogatoire et de la zone franche (de l'ordre de 1.500 millions de francs pour 1997, dont 516 millions de francs pour la zone franche),*
- *la seconde moitié des engagements de l'État pris dans le cadre du contrat de plan (1994-1999) (58 millions par an);*
- *les crédits exceptionnels accordés – hors contrat de plan – pour l'application du plan de développement (360 millions de francs sur 6 ans, soit 60 millions de francs par an),*
- *les crédits provenant de l'Union européenne dans le cadre du DOCUP et des autres programmes d'intérêt communautaire (1.870 millions de francs sur 6 ans¹, soit 312 millions de francs par an) ; en effet, la Corse est la seule région métropolitaine à bénéficier de l'Objectif 1 (à l'exception de trois arrondissements du Nord-Pas-de-Calais qui sont dans le même cas) alors qu'elle était au-delà des critères d'admission.²*

La **troisième masse** présente un caractère intermédiaire, car la distinction entre ce qui y relève d'une solidarité particulière et ce qui pourrait se constater dans les autres régions est plus délicate. Cette masse concerne, en effet, la *dotation générale de décentralisation – hors continuité territoriale – versée à la Collectivité territoriale de Corse (348 millions de francs)* et la *fiscalité exceptionnellement transférée en Corse à la Collectivité territoriale et, dans une moindre mesure, aux deux*

¹ On pourrait objecter cependant qu'une partie des contributions communautaires relèvent de programmes qui sont applicables sur l'ensemble du territoire français.

² Ces crédits, comme ceux du contrat de plan, correspondent à des enveloppes réservées à la Corse et ne seront peut-être pas entièrement consommés en 1999, date d'expiration du contrat de plan et du Docup.

départements¹ (300 millions de francs). Les transferts de compétences étant plus importants en Corse, il est naturel que leurs compensations financières n'aient pas la même ampleur que dans les autres régions. Cependant, il a été indiqué à la commission d'enquête que leur détermination a bénéficié d'un certain « *coup de pouce* », notamment lors de l'adoption de la loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

Ainsi donc, l'effort de solidarité spécifique dont bénéficie la Corse peut être estimé à 2.867 millions de francs. Une partie difficile à déterminer d'une enveloppe globale de 648 millions de francs pourrait également relever d'une telle solidarité spécifique à la Corse.

(en millions de francs)

CONCOURS RELEVANT D'UNE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE	2.867
- dotation de continuité territoriale (1997)	937
- statut fiscal dérogatoire et zone franche (estimation 1997)	1.500
- part des engagements de l'État dans le contrat de plan (par an)	58
- crédits exceptionnels hors contrats de plan (par an)	60
- crédits d'origine communautaire (par an)	312

Dès lors, un chiffre proche de 3 milliards de francs annuels (soit environ 11.500 francs par habitant) constituerait une juste estimation de l'effort de solidarité bénéficiant à la Corse, effort provenant à près de 90% de la communauté nationale.

Une fois ces précisions apportées, il convient de détailler plus précisément comment se décomposent les 8,8 milliards de francs de dépenses directes de l'État.

b) Les 8,8 milliards de dépenses directes de l'État

Les dépenses directes de l'État en Corse (hors prestations sociales) ont atteint environ 8,804 milliards de francs en 1997.

Ces dépenses se décomposent en trois grandes catégories : les dépenses que l'État effectue pour son propre compte, les concours aux

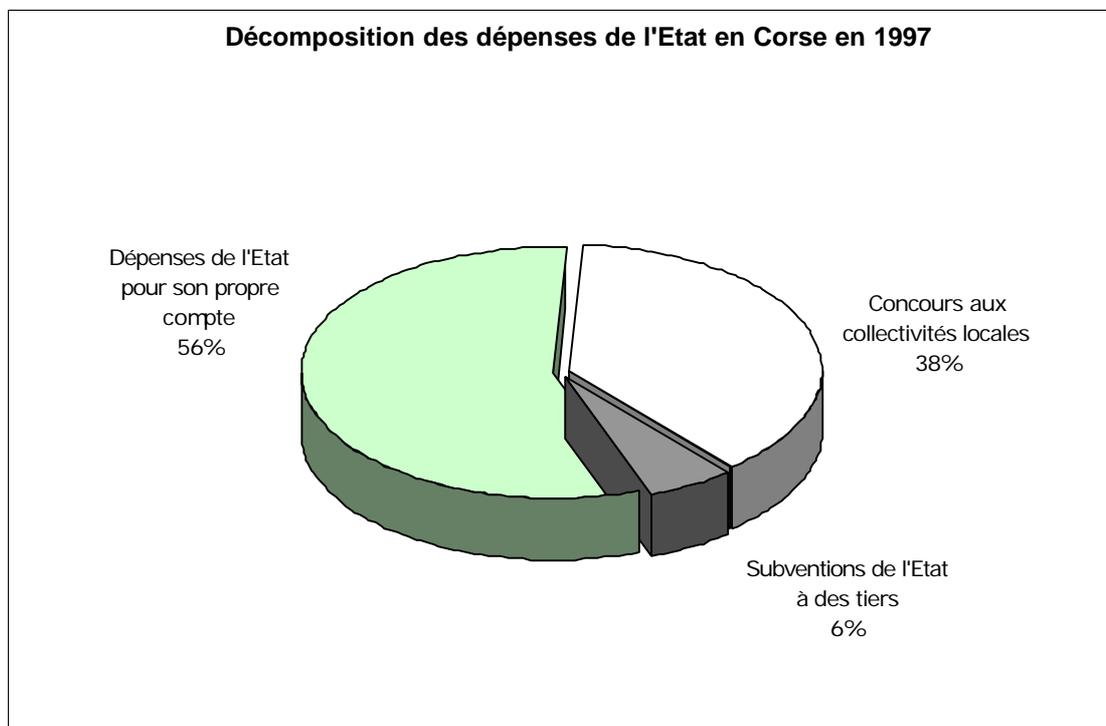
¹ Il s'agit d'une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers perçue sur les produits mis à la consommation en Corse (10% pour la Collectivité territoriale et 1,5% pour chacun des départements), de l'intégralité du droit de consommation sur les alcools (au profit de la Collectivité territoriale) et sur les tabacs (les trois quarts au profit de la Collectivité territoriale, le solde aux départements).

collectivités locales et les subventions de fonctionnement et d'investissement versées à des tiers.

DEPENSES DIRECTES DE L'ETAT EN CORSE EN 1997

(en millions de francs)

DEPENSES DE L'ETAT POUR SON PROPRE COMPTE	4.949
- traitements des agents en postes dans l'île	2.304
- pensions versées	2.114
- autres dépenses de fonctionnement des services	347
- investissements de l'État pour son propre compte	184
CONCOURS AUX COLLECTIVITES LOCALES	3.362
- dotations budgétaires et concours financiers	2.347
- fiscalité transférée	362
- compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs	653
SUBVENTIONS VERSEES AUX TIERS	493
- subventions de fonctionnement	336
- subventions d'investissement	157
TOTAL	8.804



Les dépenses de l'État pour son propre compte se sont élevées à 4.949 millions de francs en 1997, soit 56% de l'ensemble des dépenses directes de l'État en Corse.

Les salaires des 14.000 fonctionnaires civils et militaires¹ représentent en effet 2.304 millions de francs et les pensions versées 2.114 millions de francs. S'y ajoutent 347 millions de francs (en 1997) au titre des autres dépenses de fonctionnement ainsi que 184 millions de francs de dépenses d'investissement. L'État procède en effet régulièrement à des opérations d'investissement au titre de constructions neuves et de travaux de rénovation. Il apparaît ainsi comme un des principaux maîtres d'ouvrage dans ce domaine au niveau régional.

Les dotations et transferts aux collectivités locales, 2.347 millions de francs, représentent 70% du total². Les compensations d'exonération et de dégrèvements législatifs³ atteignent 653 millions de francs et l'ensemble de la fiscalité transférée 362 millions de francs⁴.

¹ Au 31 décembre 1996, il y avait 14011 fonctionnaires : 34 agents travaillant pour les affaires maritimes, 174 pour les affaires sociales, 358 pour l'agriculture, 46 pour les anciens combattants, 147 pour l'aviation civile, 2 pour le commerce et artisanat, 4 pour le commerce extérieur, 30 pour les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, 51 pour le secteur de la culture, 3776 dans l'armée et la gendarmerie, 174 pour les services douaniers, 5167 pour l'Education nationale, 308 pour l'enseignement supérieur, 1009 pour l'équipement et l'environnement, 22 pour l'industrie et la recherche, 51 pour l'INSEE, 360 pour l'intérieur (hors police), 72 pour la jeunesse et les sports, 235 pour la justice, 830 pour la police, 384 pour les services fiscaux, 256 pour les services pénitenciers, 2 pour le tourisme, 76 pour le travail, l'emploi et la formation professionnelle, 443 pour le trésor public.

² Il s'agit de la dotation globale de fonctionnement, de la dotation générale de décentralisation, de la dotation globale d'investissement et des autres dotations versées par l'État (notamment dotation spéciale instituteurs, dotation de développement rural, etc).

³ Les allocations compensatrices ont coûté, en 1997, 551,3 millions de francs au titre de la taxe professionnelle et 85,8 millions de francs au titre du foncier bâti et de la taxe d'habitation. Les sommes versées au titre du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle se sont élevées en 1997 à 16 millions de francs. Certaines de ces compensations résultent de l'application du statut fiscal dérogatoire et de la zone franche.

⁴ En plus des transferts spécifiques à la Corse, il s'agit des transferts au titre des taxes sur l'enregistrement et les mutations immobilières, de la taxe sur la publicité foncière et de la vignette automobile.

La Collectivité territoriale, dotée d'un budget de 2,2 milliards, a absorbé 1,775 milliard de transferts à elle seule en 1997. Près de 60 % du budget de cette collectivité provient de ces crédits d'État. Ceux-ci sont constitués en premier lieu par la dotation générale de décentralisation (DGD) – 1,3 milliard – qui elle-même comprend principalement la dotation de continuité territoriale, laquelle avoisine aujourd'hui 1 milliard de francs. Rappelons que les transferts budgétaires de l'État se traduisent par la dotation générale de décentralisation versée aux départements et aux communes et par la dotation générale de décentralisation Corse destinée à financer les accroissements de charges résultant des transferts de compétences opérées par la loi au profit de la Collectivité territoriale de Corse¹. En effet, la loi de 1982 transféra à la région Corse des compétences en matière d'éducation, de constructions scolaires ; celle de 1991 organisa des transferts de compétences en matière de routes nationales, de continuité territoriale, d'agriculture, d'hydraulique et dans le domaine culturel. Aujourd'hui cette dotation, qui évolue comme la dotation globale de fonctionnement, représente une part importante des ressources du budget de la Collectivité territoriale. En 1997, la DGD Corse (1,285 milliard de francs) se répartissait de la manière suivante :

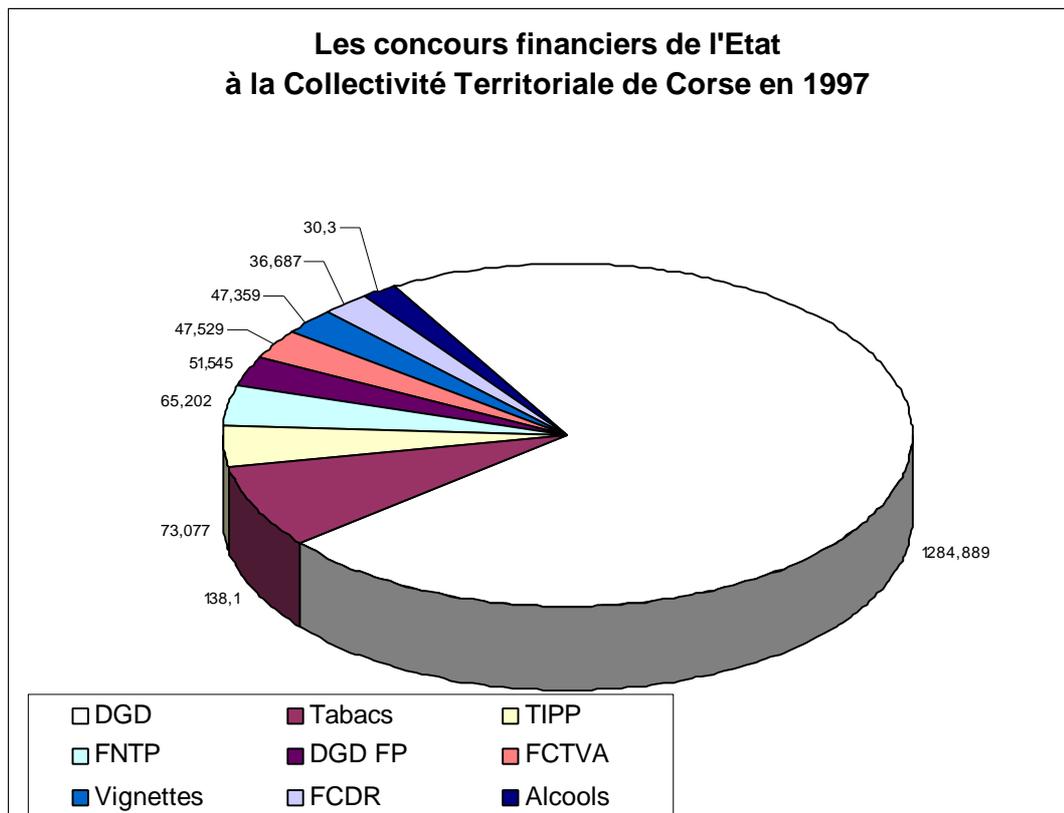
Continuité territoriale	937 millions de francs
offices agricole (ODARC) et hydraulique (OEHC)	40,7 millions de francs
Divers transferts	307,1 millions de francs

Il faut noter que le fonctionnement des six offices et agences de la Collectivité territoriale de Corse, créés ou confirmés par le statut de 1991, dépend d'un transfert de crédits publics à un niveau important. Malgré leur statut d'EPIC, ces offices ne disposent, pour la plupart d'entre eux, d'aucune ressource en propre. Leur fonctionnement est financé sur le seul budget de la Collectivité territoriale de Corse, dans le cas de l'office de l'environnement (OEC), de l'agence du Tourisme (ATC) et de l'agence de développement économique de la Corse (ADEC). Les autres offices reçoivent du budget de la Collectivité territoriale une dotation intégrée à la dotation générale de décentralisation. C'est le cas de l'office des transports (OTC) qui gère l'affectation de la dotation de continuité territoriale entre les compagnies concessionnaires du service public du transport en vertu des articles 73 et 74

¹ La DGD Corse repose sur quatre lois qui ont transféré diverses compétences à la Collectivité territoriale de Corse depuis 1982.

de la loi du 13 mai 1991. Les deux offices à vocation agricole, l'ODARC (office de développement agricole et rural de la Corse) et l'OEHC (office d'équipement hydraulique de la Corse) voient leur fonctionnement financé grâce à une quote-part de la DGD.

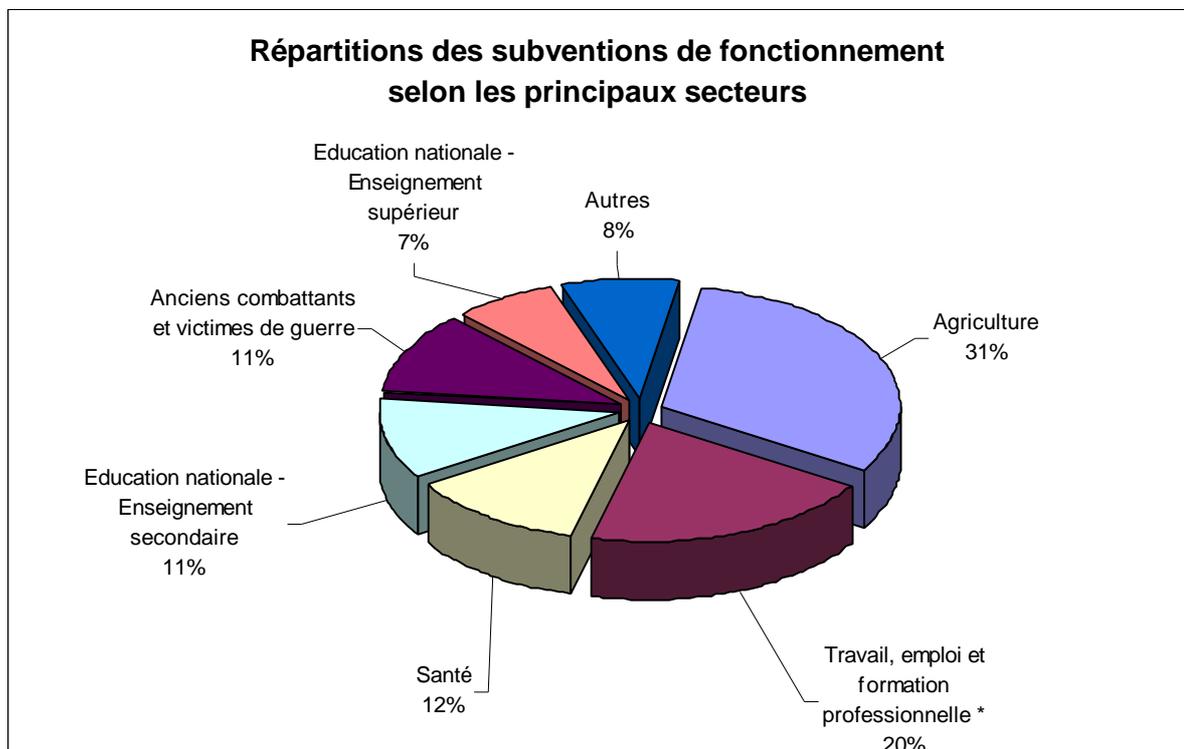
La progression des concours financiers accordés aux collectivités résulte essentiellement des dispositions législatives successives qui, depuis 1991, ont institué des mécanismes de solidarité financière entre les régions et les départements français. Les versements en faveur de la Collectivité territoriale de Corse s'effectuent sur le fonds de correction des déséquilibres régionaux. La dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud résulte notamment de la mise en œuvre de la solidarité financière. Des versements effectués au bénéfice des communes se réalisent également dans le cadre des dotations de solidarité rurale et de solidarité urbaine.



Source : Préfecture de Corse

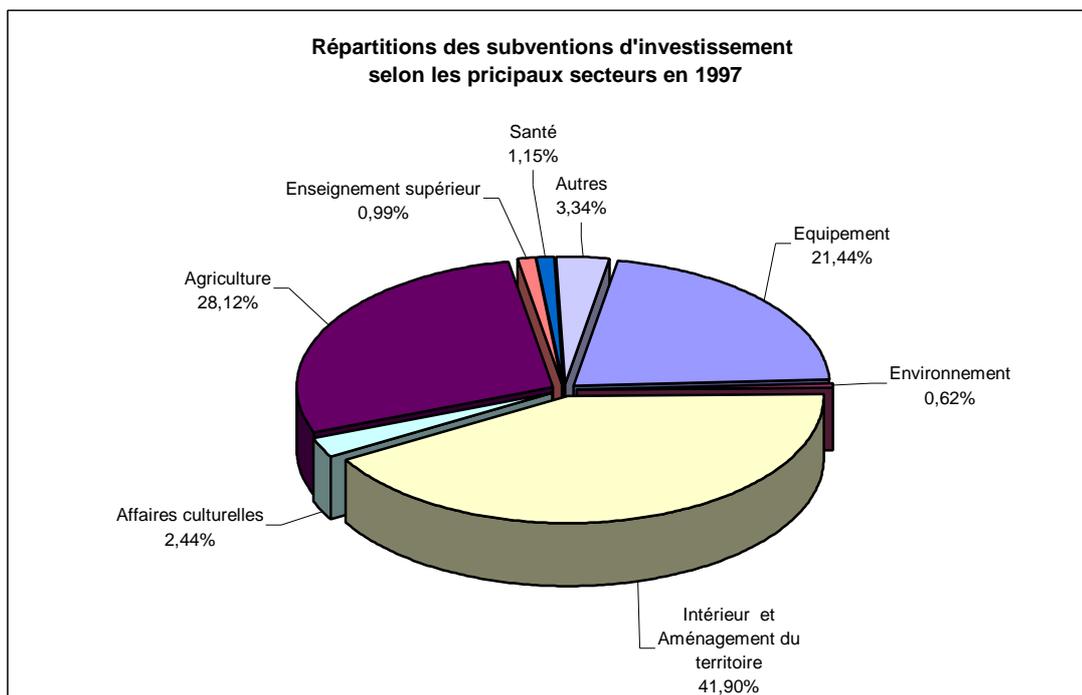
Enfin, les subventions de fonctionnement et d'investissement versées à des tiers représentaient 493 millions de francs en 1997.

Les subventions de fonctionnement à des tiers, 336 millions de francs, représentent près de 70% de l'ensemble des subventions versées. Leur répartition sectorielle, en intégrant les concours communautaires éventuellement reçus, est indiqué dans le graphique ci-dessous.



Source : Préfecture de Corse.

Les subventions d'investissement versées à des tiers représentent 157 millions de francs. Les opérations subventionnées figurent, pour l'essentiel, à la fois dans le contrat de plan et dans la programmation communautaire (Docup et programmes d'initiative communautaire). En intégrant les crédits européens, on observe la répartition sectorielle suivante :



Source : Préfecture de Corse

c) Le plus fort ratio par habitant de la dotation communautaire en France

Depuis 1986, la Corse est éligible à de nombreux programmes communautaires qui lui ont permis de bénéficier de 1,5 milliard de francs sur la période 1986-1993 du fait de son classement en Objectif 1. Maintenu dans cette zone¹ pour la période 1994-1999, la Corse est la région de France la moins industrielle (7,3 % des emplois) ; l'agriculture y représente encore 8,2 % de la population active, contre 5,6 % pour l'ensemble de la France.

¹ L'aide aux régions en retard de développement (Objectif 1) concerne, comme on l'a déjà dit, les régions dont le produit intérieur brut est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Cette aide représente un investissement de 96 milliards d'écus sur la période 1994-1999, constituant ainsi 80 % des crédits de la politique régionale de l'Union européenne. Les régions concernées, qui regroupaient, en 1994, 27 % de la population de l'Union, sont surtout celles de la périphérie : les deux tiers de l'Espagne, la Grèce, l'Italie du Sud, le Portugal, l'Irlande et l'Irlande du Nord, les nouveaux Länder allemands. Pour la France, trois arrondissements du Hainaut dans le nord, la Corse et les départements d'outre-mer sont éligibles à cet objectif et bénéficient, à ce titre, de 15 milliards de francs sur la période 1994-1999. Notons que les régions françaises classées en Objectif 1, en Objectifs 2 (reconversion des régions gravement affectées par le déclin industriel) ou 5 b (développement et ajustement structurel des zones rurales) représentent au total 27 millions d'habitants en France.

Ces chiffres, comme ceux du produit intérieur brut par habitant et du revenu moyen, témoignent d'un retard, que cette région est cependant en passe de combler. C'est une des raisons pour lesquelles la Corse a largement profité des politiques régionales : au total depuis 1989, elle aura bénéficié de plus de 3 milliards de francs pour la période allant jusqu'en 1999.

Ces crédits sont en croissance sur la période récente. Sont prévus pour les années 1994-1999 :

- dans le cadre du Document unique de programmation (Docup) 1,650 milliard de francs de crédits, se décomposant ainsi :

FEDER	980 MF
FEOGA	420 MF
FSE	200 MF
IFOP	50 MF

- et dans le cadre des Programmes d'initiative communautaires (PIM), 220 millions de francs.

Au total, le montant des crédits communautaires destinés à la Corse s'élève à 1,9 milliard de francs sur la période 1994-1999. **En termes de ratio par habitant, la Corse est la région de France qui reçoit la plus forte dotation de l'Union européenne : la moyenne crédits de l'Union sur habitant atteint 900 francs en Corse contre 80 francs pour la France entière et 500 francs pour la Guadeloupe.**

A cette somme considérable viennent s'ajouter pas moins de 2,3 milliards de crédits de l'État et les 800 millions de dépenses privées qui en sont les contreparties au titre du Docup. Ainsi **le volume global des actions prévues dans le cadre des programmes européens atteint 4,9 milliards de francs en tout sur six ans.** Sur ces 4,9 milliards, les secteurs concentrant les plus grosses dépenses sont l'agriculture et la pêche (à hauteur de 1,3 milliard de francs), les infrastructures (pour 1,1 milliard de francs) et la formation professionnelle et l'emploi (pour 580 millions de francs).

2.- La contractualisation privilégiée des dépenses nationales et communautaires

Comparée à d'autres régions françaises, la Corse a incontestablement bénéficié d'un engagement de l'État soutenu dans le cadre du contrat de plan en cours d'exécution. Par ailleurs, de nombreuses actions sont aujourd'hui financées en Corse grâce à des crédits contractualisés dans le Document unique de programmation (Docup). Le 29 juillet 1994, la Commission de Bruxelles adopta, après concertation avec les autorités publiques locales et nationales, le nouveau programme de l'Objectif 1 pour l'île, qui fut doté de 1,650 milliard de francs pour la période 1994–1999. Le zonage n'ayant pas été modifié depuis 1989, l'ensemble de la population et du territoire corse continuèrent d'être couverts par ces programmes avantageux.

a) Un contrat de plan doublement doté

La Corse est la région de France qui reçoit en terme de ratio par habitant la plus forte dotation de l'État. Pour le contrat de plan 1994–1998 prolongé jusqu'en 1999, ce ratio s'élève à 2.693 francs par habitant, hors crédits exceptionnels, alors que la moyenne pour l'ensemble des contrats de la métropole s'établit à 1.339 francs, comme le montre le tableau à la page suivante.

Ce contrat, le troisième passé avec la région Corse, se présente comme l'un des outils d'application du plan de développement adopté par l'Assemblée de Corse le 29 septembre 1993. Il constitue un moyen privilégié de mettre en cohérence les politiques et les actions conduites par l'État dans l'île avec les programmations de la Collectivité territoriale. Les orientations du plan de développement s'articulaient autour des investissements pour les communications vers l'extérieur et dans l'intérieur, du renforcement du tissu économique et de l'encouragement des activités nouvelles, de la réorientation du tourisme vers l'étalement saisonnier et au profit de l'intérieur, de l'amélioration de l'équipement agricole, forestier, aquacole, de la préservation de l'environnement, et des aides à l'enseignement du secondaire au supérieur.

LES CONTRATS DE PLAN AVEC LES RÉGIONS FRANÇAISES

	Population totale au 1 ^{er} janvier 1994	Engagement de l'État 1994/ 99 en MF	Montant en francs par habitant =
	(1)	(2)	(2) / (1)
ALSACE	1 677 884,00	2 253,670	1 343,16 F
AQUITAINE	2 854 482,00	3 047,610	1 067,66 F

AUVERGNE	1 316 341,00	2 455,000	1 865,02 F
BOURGOGNE	1 621 308,00	2 069,440	1 276,40 F
BRETAGNE	2 834 323,00	5 199,390	1 834,44 F
CENTRE	2 422 349,00	2 398,680	990,23 F
CHAMPAGNE ARDENNE	1 351 281,00	1 799,630	1 331,80 F
CORSE	258 072,00	695,010	2 693,09 F
FRANCHE COMTÉ	1 109 207,00	1 810,530	1 632,27 F
ILE DE France	10 931 587,00	11 159,440	1 020,84 F
LANGUEDOC ROUSSILLON	2 202 672,00	3 690,180	1675,32 F
LIMOUSIN	719 780,00	1 541,450	2 141,56 F
LORRAINE	2 311 006,00	4 388,700	1 899,04 F
MIDI PYRENEES	2 482 933,00	4 219,410	1 699,37 F
NORD PAS DE CALAIS	3 988 183,00	8 271,240	2 073,94 F
BASSE NORMANDIE	1 408 305,00	2 223,390	1 578,77 F
HAUTE NORMANDIE	1 770 540,00	2 275,420	1 285,16 F
PAYS DE LA LOIRE	3 122 414,00	2 978,070	953,77 F
PICARDIE	1 847 906,00	2 493,420	1 349,32 F
POITOU CHARENTES	1 612 530,00	2 529,480	1 568,64 F
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	4 400 355,00	4 359,550	990,73 F
RHONE ALPES	5 535 594,00	5 149,900	930,32 F
BASSIN PARISIEN		333,000	
TOTAL	57 779 052,00	77 341,610	1 338,58 F

Source : DATAR

**TABLEAU FINANCIER GÉNÉRAL DU CONTRAT DE PLAN
ÉTAT - COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE**

(en millions de francs)

CHAPITRES	ETAT	COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE	TOTAL
<i>Titre I : La Fonction Structurante</i>	57,55	30,05	87,60
Communications	57,55	30,05	87,60
<i>Titre II : La Fonction Productive</i>	348,75	292,45	641,20
Tourisme	38,30	37,50	75,80
Développement économique	52,70	37,00	89,70
Agriculture	193,90	152,10	346,00
Forêt	53,29	55,29	108,58
Pêche	10,56	10,56	21,12
<i>Titre III : La Fonction Spatiale</i>	31,15	30,60	61,75
Environnement	23,15	24,60	47,75
Aménagement de l'intérieur (DIM)	8,00	6,00	14,00
<i>Titre IV : La Fonction Sociale</i>	229,08	200,45	429,53
Education	24,32	26,62	50,94
Enseignement supérieur	43,00	23,50	66,50
Recherche	35,00	31,80	66,80
Culture	44,60	41,60	86,20
Jeunesse et Sports	3,00	1,00	4,00
Affaires sanitaires et sociales	8,16	4,93	13,09
Formation professionnelle	70,00	70,00	140,00
Droit des Femmes	1	1	2,00
<i>Evalutation</i>	0,42	0,42	0,84
Suivi Evaluation	0,42	0,42	0,84
TOTAL	666,95	553,97	1 220,92
<i>% par rapport au montant total</i>	54,63 %	45,37 %	

Politique de la ville	28,06	26,40	54,46
------------------------------	--------------	--------------	--------------

Total y compris Politique de la ville	695,01	580,37	1 275,38
<i>% par rapport au montant total</i>	54,49 %	45,51 %	

DOTATIONS DE L'ÉTAT – CRÉDITS INTERMINISTÉRIELS :	103,45 MF
- FIDAR :	76,45 MF
- FIAT :	10,00 MF
- FRILE :	17,00 MF

Le contrat signé avec la Collectivité territoriale de Corse apparaît dans son architecture comme un « contrat normal » avec des accentuations sectorielles justifiées par la situation économique de la Corse et par les données topographiques de l'île. D'une manière générale, il est principalement axé sur les entreprises et leur environnement immédiat.

Sur la période concernée, l'État s'est donc engagé à apporter une enveloppe de 666,95 millions de francs pour la mise en oeuvre du contrat et a décidé, lors du comité interministériel à la ville en date du 29 juillet 1993, de compléter cette action par une dotation particulière pour la politique de la ville à hauteur de 28,06 millions. Pour sa part, la Collectivité territoriale doit apporter sa contribution à hauteur de 553,97 millions dans le cadre du contrat de plan et de 26,4 millions dans le cadre de la politique de la ville.

En outre, hors contrat de plan, l'État a prévu d'apporter des crédits exceptionnels (360 millions en tout) pour faciliter la réalisation des secteurs déterminants du plan de développement. Cet appui porte notamment sur le secteur des routes nationales. L'État a accepté de fournir un effort spécifique de 250 millions de francs pour la période du contrat de plan afin d'aider à la modernisation du réseau routier structurant la Corse, et en particulier l'axe Ajaccio-Bastia. Des mesures destinées à promouvoir les activités économiques dans l'intérieur de l'île sont programmées grâce à des financements du fonds interministériel d'aménagement du territoire (FIAT) à hauteur de 30 millions de francs. Enfin, des crédits du ministère de l'agriculture doivent permettre – toujours hors contrat de plan – de moderniser l'équipement hydraulique de la Corse (pour 37 millions) et de restructurer le vignoble et les vergers (pour 42,8 millions).

Le contrat de plan et le plan de développement font apparaître quatre grands types d'opérations : la fonction dite « structurante », qui concerne les aéroports, les chemins de fer, les routes nationales et les équipements collectifs. Au total, les crédits (y compris ceux qui ne figurent pas dans le contrat de plan) s'élèvent à 346,9 millions de francs sur l'ensemble de la période. 721 millions de francs doivent être mobilisés pour la fonction dite « productive », qui concerne le développement économique, l'agriculture, la pêche et l'aquaculture, de 134,21 millions pour les actions de la « fonction spatiale », qui couvre la politique de la ville, l'environnement, l'aménagement de l'intérieur et les interventions du FIAT. 429,53 millions doivent être apportés pour la « fonction sociale » qui porte sur l'enseignement, la formation, la recherche, le sport, les affaires sociales et la culture. Le total des quatre fonctions atteint plus de 1,6 milliard de francs si les crédits exceptionnels de l'État hors contrat de plan sont pris en compte.

Dans le cadre du contrat de plan, les deux partenaires – l'État et la Collectivité territoriale – doivent participer financièrement à hauteur de 55 %

pour le premier et de 45 % pour la seconde. Si les crédits exceptionnels de l'État hors contrat sont comptabilisés, la proportion s'établit à 63,5 % pour l'État et à 36,5 % pour la région. Notons que l'État consent un effort proportionnellement plus significatif pour l'agriculture, le développement des entreprises, les communications, les affaires sanitaires et sociales, et l'enseignement supérieur. La Collectivité territoriale se mobilise davantage, quant à elle, dans les secteurs de l'enseignement secondaire, de la forêt et de l'environnement.

Le montant des opérations que le contrat de plan doit entraîner, si l'on prend en compte les participations de l'Union européenne, des autres collectivités et des acteurs privés, s'élève à environ 2,35 milliards de francs. L'aide attendue de l'Union européenne, soit en contrepartie, soit en complément du contrat de plan, représentait en 1994, 250 millions d'écus soit 1,675 milliard de francs.

b) Une région largement couverte par les divers programmes communautaires

• Un effort déjà considérable de l'Union européenne en 1989-1993 et un soutien accru sur la période 1994-1999

Au cours de cette période, plusieurs programmes ont couvert la région Corse. Dès 1986, des actions spécifiques avaient été menées grâce au Programme intégré méditerranéen (PIM) qui visait à aider les régions méditerranéennes de la France à pallier les effets de l'entrée dans le marché commun de l'Espagne et du Portugal. Le programme de l'Objectif 1 est venu renforcer en 1989 cet ensemble de mesures, complété par ailleurs par les initiatives communautaires telles que Interreg, Stride ou Envireg.

De multiples réalisations dans le cadre de l'Objectif 1 et du PIM ont porté sur le désenclavement de l'île. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) contribua dans ce cadre à l'amélioration du réseau routier¹ et des aménagements portuaires² afin de permettre l'augmentation du trafic maritime des marchandises. Il finança des travaux visant à renforcer la capacité d'accueil des quatre aéroports accueillant des vols commerciaux. C'est ainsi que furent réalisés l'aménagement de

¹ Le FEDER a ainsi financé les rocades d'Ajaccio et de Bastia, le contournement de Corte ou l'aménagement de l'entrée nord de Bastia.

² Dans le cadre du PIM, la gare maritime d'Ajaccio a été déplacée et jumelée avec la gare routière à proximité du nouveau pôle des Trois-Mairies. A Bastia, la réalisation du poste à quai a également été financée grâce aux fonds structurels.

l'aérogare d'Ajaccio, l'accroissement des aires d'accueil de l'aéroport de Bastia et l'amélioration des aéroports de Figari et de Calvi. Le deuxième grand axe des actions communautaires concerna le développement des PME-PMI dans le but de renforcer le tissu des moyennes entreprises en Corse.

Dans la période 1989-1993, une aide aux investissements d'un montant de 20 millions de francs permit d'accompagner le développement de plus de cinquante entreprises régionales. Dans le cadre de la promotion touristique de l'île, le FEDER cofinança en outre divers projets culturels, parmi lesquels la création du musée de la Corse à Corte ou l'aménagement d'un site archéologique à Aléria. Un quatrième volet fut axé autour de la mise en valeur des ressources agricoles. Ainsi, au cours de la période 1989-1993, la Corse bénéficia de près de 130 millions de francs au titre de l'adaptation des structures agricoles. Des cycles de formation furent proposés aux agriculteurs corses et des initiatives se multiplièrent pour optimiser le stockage, la transformation et la commercialisation des produits agricoles. 30 millions de francs furent par ailleurs alloués à l'aménagement de 13 ports, 7 en Haute-Corse et 6 en Corse-du-Sud. De même, l'Union européenne contribua à soutenir l'effort en faveur de l'enseignement supérieur et participa notamment au projet d'extension des capacités d'accueil et d'équipement de l'université de Corte¹. Parmi les autres travaux aidés par l'Union européenne, il faut citer l'agrandissement du lycée Fred-Scamaroni de Bastia avec la réalisation d'une unité autonome destinée aux formations du secteur hôtelier, la création d'une structure d'accueil aux métiers du tourisme à Ville-di-Pietrabugno, du centre de formation des apprentis (CFA) de Corse-du-Sud à Ajaccio, du centre municipal de formation de Propriano et de l'Institut méditerranéen de formation de Borgo.

A ces actions se sont ajoutés les Programmes d'initiative communautaire (PIC) qui mobilisèrent plus de 270 millions de francs entre 1989 et 1993 pour compléter les programmes de l'Objectif 1 et les PIM dans des secteurs particuliers comme l'environnement², le développement local et la coopération transfrontalière.

C'est en juillet 1993 que la liste des zones concernées par les programmes de l'Objectif 1 fut arrêtée. L'ensemble du territoire corse fut

¹ La fréquentation estudiantine, qui était de 2.200 à la rentrée de 1989, a pu passer à 3.000 à la rentrée 1994.

² Dans le cadre du programme « Envireg » destiné à améliorer l'environnement des zones côtières, 40 millions de francs ont été alloués à des opérations d'assainissement de l'eau.

une nouvelle fois intégré alors que, du strict point de vue des règles, la Corse n'aurait pas dû y figurer.

• *Le « coup de pouce » du gouvernement français en 1993*

Un haut responsable de la Commission européenne a indiqué : *« Dans la période actuelle de programmation, entre 1994 et 1999, la Corse est considérée comme région éligible au titre de l'Objectif 1 qui, dans notre jargon, désigne les régions considérées en retard de développement, c'est-à-dire celles dont le produit intérieur brut est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Celui de la Corse était légèrement supérieur, mais dans la négociation politique qui a eu lieu en 1993, la Corse a été incluse dans la liste des régions en retard, qui couvrent actuellement environ 25 % de la population européenne. La Corse en fait partie, comme les départements d'outre-mer français et le Valenciennois, dans le nord de la France. (...)*

Cela avait été un choix du gouvernement français. A l'époque, quand nous avons négocié l'enveloppe de l'Objectif 1 pour la France entre les DOM, la Corse et le Valenciennois, il y ait eu une volonté importante de donner plus d'argent à la Corse, compte tenu d'une série de problèmes. La commission, souple comme souvent, l'avait accepté, même si cela ne correspondait pas à une certaine équité qui veut que l'on donne plus d'argent là où les gens sont les plus pauvres. (...)

La commission adresse à chaque État une lettre (...) disant : « selon l'application de critères objectifs, identiques à ceux appliqués pour répartir les crédits entre les pays – PIB par habitant, niveau de chômage, etc – voilà quelles seraient les allocations qui nous semblent raisonnables et justes. Il s'est trouvé qu'à l'époque, le gouvernement français n'a pas du tout suivi nos recommandations. Il n'était pas obligé de le faire, mais surprivilégier la Corse par rapport aux autres territoires de l'Objectif 1 a donné lieu, à nos yeux, à une très grande inégalité par rapport aux situations objectives. »

• *Une large palette de programmes communautaires*

La Corse continue sur la période 1994-1999 à bénéficier des Programmes d'initiative communautaire. Grâce au Programme « Leader » renouvelé jusqu'en 1999, des actions de développement rural sont financées à hauteur de 19,5 millions de francs du FEDER, du FEOGA et du FSE. L'initiative « Pesca » en faveur de la reconversion des zones dépendantes du secteur de la pêche, c'est-à-dire l'ensemble des zones côtières de l'île, est dotée de 2 millions de francs. Les actions du PIC PME sont également

poursuivies. De même, Interreg est reconduit pour la Corse : avec une dotation de 136 millions de francs, ce programme constitue, de par son importance, le second programme dont l'île bénéficie dans le cadre communautaire.

• Vers un programme de transition accompagnant la sortie de l'Objectif 1

La probable sortie de la Corse de l'Objectif 1 à partir de 1999 témoigne des progrès accomplis par la région pour combler son retard de développement. Il convient de s'en réjouir à ce titre. Cependant, il est clair que les flux des crédits européens ont permis sur la période récente la réalisation de divers projets structurels, notamment en matière de désenclavement. Il est donc indispensable d'élaborer pour la Corse un plan de transition qui lui permette de bénéficier pendant plusieurs années d'un soutien particulier de l'Union européenne.

Interrogé à ce propos par la commission d'enquête, un haut fonctionnaire européen a expliqué : *« La proposition de la Commission européenne prévoit de concentrer les fonds dont nous disposerons pour la période prochaine sur les régions les plus défavorisées. Nous considérons qu'il faut une application stricte des critères d'éligibilité pour les régions d'Objectif 1, et la Corse est au-dessus de cela. Il y aura dans la proposition de la Commission une volonté de ne pas inclure la Corse, ni le Valenciennois dans les régions considérées en retard de développement au niveau européen et qui reçoivent les deux tiers de la dotation globale des financements. »*

Si les États membres suivent la position de la Commission, la Corse ne sera plus en Objectif 1 à partir du 1er janvier 2000.

Néanmoins, pour ne pas créer de fracture soudaine, nous proposons une période de transition longue et assez généreuse. Nous proposons la mise en place d'un programme « feasing out » de cinq ans, c'est-à-dire de sortie, graduelle, de sorte que l'on aurait encore, pour la prochaine période, un programme pour la Corse, mais d'un montant moins important. Il y aura encore des financements européens, en tout cas, pour quelques années, mais d'une intensité moindre. L'intensité n'est pas déterminée, cela dépendra de la négociation sur le budget communautaire, dans les prochaines semaines et les prochains mois. »

Sans revenir sur l'échec du POSEICOR, le gouvernement français pourrait s'appuyer sur l'article 158 nouvellement rédigé du traité sur l'Union européenne pour inciter cette dernière à mieux prendre en compte les spécificités insulaires dans l'espace communautaire.

3. ? De dérogations en exceptions : un statut devenu exorbitant du droit commun

Déjà sous la domination génoise, la Corse bénéficiait d'un régime fiscal qui lui était propre. Celui qui lui est aujourd'hui appliqué dans le cadre de la République est pour une large part directement ou indirectement issu des dérogations accordées sous le Consulat et l'Empire. Appliqué d'abord à la fiscalité indirecte, ce statut dérogatoire a été, au cours des dernières années, renforcé et étendu à certaines impositions directes, notamment par les lois du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse et du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse.

D'après les informations recueillies par la commission d'enquête, le coût pour l'État de ses nombreuses dispositions dérogatoires peut être estimé à plus de 1.500 millions de francs en 1997, dont plus du tiers résulte de l'application de la zone franche. Le tableau ci-dessous détaille la répartition de cette dépense fiscale dont bénéficient la Corse et ses habitants.

ÉVALUATION DU COÛT POUR L'ÉTAT DU STATUT DÉROGATOIRE DE LA CORSE

(en millions de francs)

Dispositions relatives à la fiscalité indirecte	
● taxe intérieure sur les produits pétroliers	8
● droit de consommation sur les tabacs	184
● exonération de fait des droits de succession sur les biens immobiliers situés en Corse	non chiffré ⁽¹⁾
● exonérations diverses de TVA (trafic des colis postaux avec le continent, prestations fournies pour les besoins des transports maritimes avec le continent, transports maritimes de voyageurs ou de marchandises, ventes de vins produits et consommés en Corse...)	non chiffré
● application de taux particuliers de TVA	450
● droit de circulation applicable aux boissons	non chiffré
● exonération du droit de licence sur les débits de boissons	non chiffré
● exonération de l'impôt sur les spectacles	non chiffré
● non application de la taxe à l'essieu	non chiffré
TOTAL	642
Loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse	
● suppression des parts de taxe professionnelle perçue au profit du département et de la Collectivité territoriale	250
● abattement de 25 % des bases communales de taxe professionnelle	70
● exonération de la cotisation nationale de péréquation	négligeable

● exonération de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties	13
● exonération de l'impôt sur les sociétés créées avant le 31/12/98	2
● exonération de l'impôt sur les activités nouvelles créées avant le 31/12/98	négligeable
TOTAL	335
Loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse	
● exonération limitée des bénéfices des entreprises (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés)	160
● exonération de l'imposition forfaitaire annuelle	10
● abattement sur des bases communales de taxe professionnelle	166
● allègement des charges sociales patronales	180
TOTAL	516
TOTAL GÉNÉRAL	1.493

⁽¹⁾ Le rapport Prada en chiffrait le coût entre 30 et 50 millions de francs en 1989.

Source : Direction générale des impôts

a) Les arrêtés Miot, le décret impérial et leurs avatars

Fondatrices, les dispositions des arrêtés Miot, signés à Ajaccio les 7 et 10 juin 1801, et du décret impérial du 24 avril 1811 ont orienté toute l'évolution ultérieure de la fiscalité corse et gardent, aujourd'hui encore, une grande valeur affective.

La valeur législative des arrêtés Miot a été, au XIX^{ème} siècle, sujette à discussion. Cependant, ils étaient considérés par les gouvernements successifs comme ayant un caractère législatif, avant que celui-ci soit reconnu effectivement par un arrêt de la Cour de cassation de 1875. De plus, deux dispositions législatives (loi du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et loi du 21 décembre 1967 portant loi de finances pour 1968) y faisaient explicitement référence. De même, la valeur législative du décret impérial a été reconnue par un arrêt de la Cour de cassation rendu en 1956.

Les arrêtés Miot ont réduit dans des proportions importantes les droits d'enregistrement acquittés en Corse. Ils ont diminué de moitié les droits de mutation à titre onéreux et ont substitué une méthode forfaitaire, fondée sur le montant de la contribution foncière, aux règles habituelles d'évaluation de l'assiette des droits de succession sur les immeubles, qui reposaient alors sur la valeur locative. Le décret impérial a mis fin, quant à lui, à la perception en Corse des droits indirects, qui étaient constitués à l'époque de diverses taxes prélevées sur le transport ou la consommation des boissons, de l'alcool, du tabac et des viandes.

Cependant, il ne faut pas se méprendre sur les motivations de ces mesures dérogatoires. Elles « *sont donc nées de simples aménagements techniques en dehors du souci de privilégier les Corses ; elles sont réalisées dans le seul intérêt du Trésor : en 1801 pour tourner les difficultés d'application des impôts français à une société insulaire traditionnelle¹, en 1811 pour réaliser de substantielles économies dignes du procédé de la rationalisation des choix budgétaires* »². Inspirés par le souci de simplifier le calcul des droits de succession, les arrêtés Miot renonçaient à les asséoir sur les valeurs locatives, celles-ci étant difficiles à établir en Corse en l'absence presque générale de baux ruraux. De même, le décret impérial a majoré la contribution personnelle et mobilière d'un montant égal au produit estimé des droits indirects supprimés.

L'évolution ultérieure de la fiscalité nationale a rendu nécessaires des adaptations au régime propre à la Corse, dans des conditions parfois à la limite de la légalité.

C'est ainsi que la disparition, au 1^{er} janvier 1949, de la contribution foncière en tant qu'impôt d'État, a retiré toute base légale à la méthode d'évaluation des successions définie par les arrêtés Miot. Après avoir tenté en 1951 de faire rentrer la Corse dans le droit commun et d'y retenir, comme partout ailleurs depuis 1918, la valeur vénale au jour du décès pour base d'estimation des immeubles, le gouvernement a dû faire marche arrière et tenir compte des vives réactions suscitées par une telle mesure. Par lettre ministérielle en date du 2 juillet 1951, il était décidé de déterminer les valeurs imposables en multipliant le revenu cadastral, retenu pour l'assiette des contributions foncières perçues au profit du département et des communes,

¹ « *L'impôt sur les portes et les fenêtres ne pouvait, par exemple, subsister, la forme des habitations de l'intérieur qui s'éclairaient plutôt par des trous grossièrement percés dans la muraille et qui se ferment mal, que par des fenêtres, rendait l'application de la loi arbitraire et souvent vexatoire. Aussi, cette contribution était celle contre laquelle les habitants élevaient les plus fortes réclamations ; (...) Je l'ai remplacée par une augmentation sur la contribution mobilière et ce changement, qui ne fait rien perdre au Trésor public, est un de ceux qui a produit la plus heureuse impression. Le tarif des droits d'enregistrement (...) était excessif et les habitants ne pouvaient en supporter la charge avec leurs facultés pécuniaires (...). Ils avaient pris le parti de s'y soustraire entièrement (...). En réduisant ces droits de moitié, j'ai rendu au Trésor public une perception réelle et assurée, j'ai plié les habitants aux formes légales qui garantissent la sûreté des transactions et hâtent d'une manière indirecte leur civilisation.* » écrivait Miot dans un rapport adressé au ministre de l'Intérieur.

² Louis Orsini : *Le régime fiscal de la Corse* (in *Revue française de finances publiques* n°33-1991).

par le taux de la taxe proportionnelle, élément de l'impôt sur le revenu¹. La lettre ministérielle reconnaissait néanmoins qu' « *il s'agissait là d'une adaptation de l'arrêté Miot ne reposant sur aucune base légale et dont on ne saurait soutenir qu'elle est satisfaisante, puisqu'elle fait intervenir deux éléments de calcul empruntés à des impositions différentes* ». Ce mode de calcul a été jugé illégal par la Cour de cassation qui, dans un arrêt *Perrino* de janvier 1992, a constaté qu' « *aucune disposition législative n'est venue apporter une modification expresse ou une dérogation, fût-elle implicite, au régime spécial* ». Depuis lors, les biens immobiliers sont donc exonérés de fait de tout droit de succession.

Les modifications apportées à la fiscalité indirecte par la création puis la généralisation de la TVA ont également eu des répercussions importantes pour la Corse. Dans un premier temps, la loi de finances pour 1963 avait exonéré de TVA certains produits importés en Corse. Puis, la loi de finances pour 1968 a appliqué une réfaction d'assiette de 55 % aux ventes de produits et prestations de services passibles des taux super-réduit et réduit ainsi que sur un certain nombre d'autres produits ou services, une réfaction d'assiette de 25 % aux ventes et locations de voitures automobiles immatriculées en Corse, aux ventes de produits pétroliers et de tabacs manufacturés et exonéré les transports de voyageurs ou de marchandises pour la partie du parcours compris entre le continent et l'île².

Plus ou moins directement inspirées par l'esprit du décret impérial de 1811, plusieurs dispositions dérogatoires sont également applicables en Corse :

– la taxe intérieure sur les produits pétroliers est réduite de 6,63 francs par hectolitre pour les essences et supercarburants destinés à être

¹ L'évolution de la législation fiscale après 1951 a de nouveau rendu caduque cette solution : la taxe proportionnelle a disparu en 1960. Bien qu'aucun texte ne l'ait prescrit, les services fiscaux ont continué à utiliser le dernier taux en vigueur de cet ancien impôt, soit 24 %.

² Les taux de TVA actuellement applicables en Corse sont déterminés par l'article 297 du code général des impôts. Les taux sont de 0,9 % (au lieu de 2,1 %) pour les spectacles et les ventes d'animaux vivants de boucherie ou de charcuterie ; de 2,1 % (au lieu de 5,5 %) pour les eaux et boissons non alcooliques, les produits d'alimentation, les produits d'origine agricole ou de la pêche n'ayant subi aucune transformation, les fournitures de logement dans les hôtels, les maisons de retraite ou les campings ; de 8 % (au lieu de 20,6 %) pour les travaux immobiliers, les fournitures de logement en meublé ou en garni, les ventes à consommer et les ventes d'électricité en basse tension ; 13 % (au lieu de 20,6 %) pour les ventes de produits pétroliers. Pour les éventuels autres produits, les taux de droit commun sont applicables.

utilisés en Corse ou livrés dans les ports corses pour l'avitaillement des bateaux de plaisance ou de sport ;

– le droit de consommation sur les tabacs est fixé à un taux permettant les ventes au détail en Corse à des prix égaux aux deux tiers, ou à 85 % pour les cigares et cigarillos, de ceux qui sont pratiqués en France continentale.

Enfin, en raison de l'exemption des droits indirects accordée par le décret impérial de 1811, il n'est pas perçu en Corse de taxe à l'essieu, de droit de circulation sur les boissons, de taxe sur les spectacles, de droits de licence sur les débits de boisson, de taxe sur les appareils automatiques. En effet, selon l'interprétation, pour le moins discutable mais qui résulte de l'arrêt précité de la Cour de cassation de 1956, et qui a prévalu jusqu'à maintenant, seuls sont applicables en Corse les droits indirects pour lesquels des dispositions législatives dérogent explicitement au décret impérial.

Mais, il ne s'agit pas du seul exemple d'interprétation extensive de la législation dérogatoire. L'un des mythes largement ancrés dans la croyance insulaire est que les arrêtés Miot ont dispensé les Corses du dépôt des déclarations de succession et, donc, du paiement des droits. Or, tel est loin d'être le cas.

Le dépôt des déclarations n'est pas laissé à la libre appréciation des héritiers comme le soutiennent ceux qui estiment que l'arrêt ne fixe aucun délai. Pour les successions ouvertes à la date de l'arrêt, un délai de 90 jours était prévu, pour les autres le seul délai admis étant celui qu'il faut à l'administration pour avoir connaissance du décès. Ce qui a servi de base à l'interprétation ultérieure est le fait que l'arrêt entérine la dispense de pénalités en cas de non dépôt dans le délai de six mois. Comme l'expliquait un responsable syndical dans un document annexé au rapport Prada de 1989, *« les interprétations de l'arrêt Miot ayant jeté, depuis plusieurs décennies, une confusion générale dans les esprits, l'administration s'est trouvée, pendant plusieurs années, relativement désarmée : tantôt elle exigeait le dépôt des déclarations, tantôt elle ne le faisait pas »*.

D'après les informations recueillies par la commission d'enquête, la pratique suivie par l'administration fiscale consiste à ne relancer les héritiers qui ne déposent pas spontanément leur déclaration que lorsque les recoupements qu'elle opère font apparaître un réel enjeu financier. En moyenne, il apparaît que si relance il y a, celle-ci n'intervient qu'après une période de 12 à 18 mois suivant le décès. L'administration fiscale recoupe les informations en provenance de plusieurs sources : fiches-décès transmises par les mairies dans des délais variables, recoupements bancaires, attestations immobilières provenant des notaires (notamment celles établies au moment

des partages ou des sorties de l'indivision) ou informations relatives aux contrats d'assurance-vie. En tout état de cause, le nombre de déclarations effectivement souscrites est sans commune mesure avec le nombre de celles qui sont déclarées ouvertes : 168 sur 935 en Corse-du-Sud et 182 sur 1.384 en Haute-Corse en 1997.

b) La loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse

Avec la loi portant statut fiscal de la Corse, les dérogations dont bénéficient les insulaires touchent les impôts directs, qui n'avaient été, jusque là, concernés que de manière très minime. L'idée, comme plus tard avec la zone franche, est d'utiliser l'outil fiscal pour œuvrer au développement économique de l'île et soutenir les entreprises qui y sont installées : le principal levier choisi est la taxe professionnelle et, pour l'agriculture, la taxe sur le foncier non bâti.

La loi du 27 décembre 1994 supprime les parts de taxe professionnelle perçues au profit des deux départements et de la Collectivité territoriale de Corse et réduit d'un quart les bases communales de la taxe professionnelle. Elle exonère totalement, en outre, de la cotisation nationale de péréquation les établissements situés dans l'île¹. L'objectif était de réduire le poids global de la taxe professionnelle de 60 %. La perte des recettes qui en résulte pour chaque collectivité est évidemment compensée par l'État ; le montant de la compensation est égal, pour chaque collectivité, au produit des bases exonérées par le taux voté par elle en 1994. En 1997, le montant de cette compensation s'est élevée à 250 millions de francs pour les deux départements et la Collectivité territoriale et à 70 millions de francs pour les communes et leurs groupements².

Elle exonère totalement les terres d'usage agricole situées en Corse de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs groupements. La loi s'était bornée, en outre, à anticiper d'une année l'exonération totale de la part départementale qui devait intervenir en 1996 pour l'ensemble du territoire, la part régionale étant déjà exonérée depuis 1993 dans l'ensemble des régions. La compensation versée aux communes et à leurs groupements, calculée dans les mêmes

¹ Cette cotisation est perçue dans les communes où le taux de la taxe professionnelle est inférieur au taux moyen national et alimente le fonds national de péréquation.

² Le coût de l'exonération de la cotisation nationale de péréquation est négligeable.

conditions que la compensation de la taxe professionnelle, a représenté pour l'État un coût de 13 millions de francs en 1997.

Enfin, la loi reconduit jusqu'au 31 décembre 1998 deux dispositifs temporaires d'exonération de l'impôt sur les sociétés en faveur, d'une part, des entreprises nouvelles créées en Corse et, d'autre part, des activités nouvelles exercées en Corse par des entreprises existantes.

Le premier dispositif a été institué par la loi de finances rectificative pour 1987 et avait été déjà reconduit à quatre reprises. Il concerne les entreprises nouvelles soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, créées avant le 31 décembre 1998, et qui exercent l'ensemble de leurs activités en Corse dans les secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie, du bâtiment et des travaux publics. La loi a étendu l'exonération au secteur de l'artisanat. L'exonération porte sur les huit premières années d'existence de l'entreprise.

Le second résulte de la loi de finances pour 1990 et avait déjà été prorogé à deux reprises. L'activité nouvelle doit s'entendre, soit de la création de nouveaux établissements, soit du développement de l'entreprise par l'adjonction d'une nouvelle branche d'activité ; celle-ci doit s'exercer dans les secteurs de l'industrie, du bâtiment, de l'agriculture et de l'artisanat. Contrairement au dispositif précédent, celui-ci n'est pas limité aux entreprises exerçant l'ensemble de leurs activités en Corse et s'applique donc à une activité nouvelle créée en Corse par une entreprise du continent¹. Afin que l'administration fiscale puisse apprécier le caractère réellement nouveau de l'activité, le bénéfice de l'exonération est soumis à une procédure d'agrément administratif préalable. Comme précédemment, l'exonération porte sur les huit premières années d'exercice de l'activité concernée, à condition qu'elle soit créée avant le 31 décembre 1998.

c) La loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse

Annoncée par le Premier ministre lui-même lors de son déplacement sur l'île en juillet 1996, l'institution d'une zone franche sur l'ensemble du territoire de la Corse a pour objet de « *donner un nouveau souffle à l'économie corse (...) parce qu'au fil des années celle-ci a été progressivement asphyxiée ou anémiée* ». « *Pour rattraper le retard accumulé depuis vingt ans, le gouvernement a décidé de manifester la*

¹ L'exclusion des secteurs de l'hôtellerie et du bâtiment et des travaux publics semble justifié par le souci d'éviter de favoriser l'implantation en Corse de groupes hôteliers ou d'entreprises de bâtiment et de travaux publics continentaux.

solidarité de la Nation en érigeant la Corse en zone franche » poursuivit-il dans son discours prononcé devant l'Assemblée de Corse.

L'instauration de la zone franche a, dès lors, profondément changé la nature du statut fiscal dérogatoire de l'île.

Outre qu'elle poursuit le processus d'allègement de la taxe professionnelle en Corse¹, elle institue en effet pour la première fois des exonérations sur les bénéfices sans commune mesure avec les modestes dispositifs cités ci-dessus. Elle innove en faisant bénéficier la Corse de mécanismes d'exonération des charges sociales exorbitants du droit commun. En outre, au contraire des autres zones franches existantes qui ne concernent que des territoires très limités, elle s'applique à l'ensemble d'une région qui bénéficiait déjà, en tout ou partie, des dispositifs de soutien de droit commun². Hormis les cantons d'Ajaccio et de Bastia, la Corse est, en effet, classée en zone de revitalisation rurale. Elle est, en outre, classée en zone d'aménagement du territoire, donc éligible à la prime d'aménagement du territoire.

Sans entrer dans le détail des dispositions, la loi du 26 décembre 1996 s'applique aux entreprises existantes³ qui exercent une activité

¹ Comme cela a pu être dit devant la commission d'enquête, « *la zone franche a pratiquement supprimé pour cinq ans la taxe professionnelle (...) c'était un bel exemple de suppression d'un impôt par refus de paiement* ». « (C') est une réussite complète de la mauvaise volonté fiscale. Elle a été le premier impôt attaqué par des socio-professionnels. Ils ont commencé par ne pas la payer. C'était très efficace car, comme vous le savez, les impôts locaux rentrent dans les caisses des collectivités locales même s'ils ne sont pas recouverts. C'est donc extraordinairement efficace puisque cela ne pénalise personne et bien entendu aucun maire. D'abord, ils peuvent la fixer à un taux très élevé, et ce dont ils se plaignent finalement avec la zone franche, c'est de ne plus pouvoir l'augmenter. Donc personne ne se plaignait. On a commencé par leur en enlever la moitié. Maintenant elle est à zéro pour cinq ans. Il n'y a plus que la part des Chambres de commerce qui est prélevée ».

² Cette extension géographique ne peut pas être sans conséquence psychologique. Comme il l'a été dit devant la commission : « *la différence entre une zone franche urbaine et la Corse est que cette dernière est une région et, de plus, une région insulaire ; il est donc plus facile (d'y) fantasmer sur le fait que l'on ne paiera plus d'impôts que dans un quartier de ville ou dans une zone strictement délimitée* ».

³ L'exonération est intégrale pour celles qui emploient moins de 30 salariés – ou 50 dans certains secteurs – et au prorata au-delà de ces seuils.

industrielle, artisanale, commerciale ou non commerciale¹, aux entreprises en création ou en extension et, sur agrément administratif, pour les entreprises de moins de 250 salariés qui rencontrent des difficultés financières (c'est-à-dire qui font l'objet d'une procédure de redressement judiciaire ou lorsque leur situation financière rend imminente la cessation d'activité) et qui présentent un intérêt économique et social pour la Corse. Elle prévoit trois types d'exonération :

– une exonération d'impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés ou impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux) limitée à 400.000 francs par période de douze mois et pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1997 ; les bénéfices exonérés doivent être maintenus dans l'entreprise² ;

– une exonération de la part communale de la taxe professionnelle, sauf délibération contraire des communes ou de leurs groupements, dans la limite d'un montant de base nette imposable de 3 millions de francs par établissement, avant application de l'abattement spécifique de 25 % institué par la loi de 1994 ;

– un allègement de 23,4 % des charges sociales patronales sur les salaires inférieurs à deux fois le SMIC dans la limite d'un plafond de 1.500 francs par mois et par emploi.

D'après les éléments recueillis par la commission d'enquête, le coût pour l'État et les organismes de sécurité sociale s'élèverait au total à 516 millions de francs pour 1997 : 166 millions de francs au titre de la taxe professionnelle, 160 environ pour l'exonération partielle des bénéfices ou de l'impôt sur les sociétés³, 10 millions de francs pour l'exonération de

¹ Les professions libérales bénéficient du dispositif à condition d'employer au moins trois salariés et d'être constituées sous forme de société soumise à l'impôt sur les sociétés.

² De plus, les sociétés dont les résultats sont exonérés d'impôt sur les sociétés en application de la loi sont également exonérées de l'imposition forfaitaire annuelle si elles exercent l'ensemble de leur activité en Corse.

³ Le produit de l'impôt sur les sociétés a baissé d'environ 40 millions de francs en 1997. L'incidence de l'abattement pratiqué sur le revenu imposable des entrepreneurs individuels produira son effet pour la première fois sur l'impôt sur le revenu à payer en 1998, et il faudra attendre le second semestre pour l'évaluer.

l'imposition forfaitaire annuelle et environ 180 millions de francs pour l'allègement des charges sociales patronales.

C.- DES DOUTES LÉGITIMES SUR L'EFFICACITÉ DES DEPENSES PUBLIQUES

L'une des tâches principales de la commission d'enquête était de déterminer si le gaspillage des fonds publics, tant décrié par de nombreux commentateurs, constituait un phénomène avéré et particulièrement marquant en Corse, ou s'il représentait, au contraire, une réalité, certes regrettable, mais de dimensions comparables à ce qui se produit dans d'autres régions françaises.

Au terme de ses travaux, la commission est amenée à établir les constats suivants. Paradoxalement, les crédits publics ne sont pas suffisamment consommés en Corse. Lorsqu'ils le sont, cela n'est pas toujours à bon escient : ainsi la gestion par l'agence de développement économique de la Corse (ADEC) de diverses aides fait apparaître des incohérences préoccupantes. Quant à elle, la gestion de la continuité territoriale n'apparaît pas optimale. Enfin, les dépenses en direction d'un secteur particulier, l'agriculture, doivent faire l'objet d'un réexamen sévère tant sont patents l'échec des multiples plans de désendettement conçus depuis plus de quinze ans et les défauts du système d'attribution des aides gravitant autour de l'ODARC (office de développement agricole et rural de Corse).

1.- Des aides au développement économique non consommées ou mal utilisées

La Corse est confrontée au paradoxe suivant : alors qu'elles pourraient permettre de renforcer le tissu économique de l'île, les aides publiques destinées à son développement y sont moins consommées en moyenne que dans d'autres régions françaises ou européennes connaissant des situations comparables. Par ailleurs, trop souvent, les subventions distribuées n'ont pas les effets escomptés et les actions menées par l'ADEC, l'agence de développement économique de la Corse, ne sont pas exemptes de critiques.

a) Le mal chronique de la sous-consommation des crédits publics

Bien qu'il ne soit pas particulier à la Corse, le phénomène de sous-consommation des crédits publics y est plus marqué qu'ailleurs. La mise en œuvre du contrat de plan se caractérise par des lenteurs d'exécution qui en affaiblissent ou en retardent les effets attendus. Les aides à l'aménagement du territoire restent peu utilisées. Enfin, le taux de consommation des fonds

structurels européens auxquels la Corse a droit au titre de l'Objectif 1 demeure faible par rapport à d'autres régions européennes également éligibles.

• Une mise en œuvre du contrat de plan encore trop lente et un faible impact sur l'économie insulaire

Un haut responsable administratif auditionné par la commission d'enquête a fait les commentaires suivants :

« (...) Comparé à n'importe quel autre des vingt et un autres contrats de plans, celui de la Lorraine, de l'Alsace, du Poitou-Charentes, par exemple, celui de la Corse est bon. Les analyses y sont percutantes et fines, la connaissance des lieux démontre une grande perspicacité. **Les fonctionnaires d'État et les fonctionnaires territoriaux ont fait un bon travail, mais ce contrat de plan qui a l'apparence de la banalisation n'a pas d'effet sur le plan économique. Il y a un paradoxe : le contrat est bien mais il n'a pas d'effet.** (...) L'agriculture en Corse absorbe des masses de crédits beaucoup plus importantes que dans les contrats de plan habituellement, par habitant et par secteur. Il y a là une anomalie. Il y a beaucoup d'argent, beaucoup trop dans l'agriculture, trop par habitant, et trop de crédits n'ont pas les effets escomptés par rapport aux autres régions. (...) Quand nous mettons de l'argent dans le Limousin, les résultats sont bons. Nous avons des éléments d'appréciation sur le chômage, la mortalité des PME/PMI, la céramique, de nombreux projets. Nous voyons que cela fonctionne. Nous y allons, nous vérifions, nous sommes appelés, nous continuons. »

Le président – « *Et en Corse, vous avez l'impression d'arroser le sable ?* »

Réponse : « *Nous ne savons pas où ça va.* »

Une des explications de la faiblesse des effets économiques du contrat de plan tient probablement dans sa lenteur d'exécution. A la fin de l'année 1996, soit à mi-parcours, les taux d'engagement s'élevaient à 39,73 % pour l'État (contre 47,08 % en moyenne nationale) et à 39,89 % pour la Collectivité territoriale (pour un taux moyen de toutes les régions de 52,15 %). A la fin de 1997, les taux s'établissaient à 57,82 % pour l'État (contre un taux moyen de 59,7 %) et à 55,29 % pour la région.

Au 31 décembre 1997, l'État avait mis en place 457,6 millions de francs depuis le début du contrat de plan. Pour la seule année 1997, le taux de 16,3 % (113,2 millions) a été enregistré pour les crédits mis en place. Au cours des années précédentes, les taux se sont établis à 12,82 % en 1992, à 19,77 % en 1995 et à 16,95 % en 1996.

Au total, le montant des dotations mises en place au terme de la quatrième année d'exécution du contrat de plan représentait 66 % des sommes initialement prévues. Huit volets du contrat de plan sur dix-huit connaissaient, fin 1997, un taux de mise en place des crédits nettement inférieur à la moyenne globale de 66 % : les affaires sanitaires et sociales (44 %), l'aménagement de l'intérieur (45 %), la culture (49 %), la pêche (49 %), l'enseignement (50 %), l'université (53 %), le tourisme (53 %) et les

actions de développement économique (57 %). Trois volets enregistraient, à l'inverse, des taux de mise en place supérieurs : les communications (82 %), la jeunesse et les sports (82 %) et l'agriculture (74,5 %).

• Des primes d'aménagement du territoire trop rarement octroyées faute de projets éligibles

En plus du contrat de plan, l'État met en place diverses aides, qui sans être spécifiques à la Corse, sont conçues dans cette région de façon particulièrement avantageuse. On doit noter que le régime des primes d'aménagement du territoire (PAT) est exceptionnellement favorable en Corse, puisque leur taux maximum par rapport à l'investissement y est doublé : il est de 34 % au lieu de 17 % sur le reste du territoire. En outre, le plafond est de 100.000 francs par emploi au lieu de 70.000 francs sur l'ensemble du territoire.

Cependant, on ne peut que constater le bilan mitigé de ces primes : la Corse n'attire guère les investissements privés. Les rares investisseurs ayant bénéficié de la PAT étaient, pour la plupart d'entre eux, des décideurs publics. **Seuls quatre projets d'entreprises ont été primés sur la période 1988–1998** (trois extensions et une création) pour un montant total de 8,76 millions de francs. Ces projets représentaient la création prévisionnelle de 138 emplois et un investissement total de 137,8 millions de francs. A la fin du mois de juin 1998, deux dossiers étaient soldés au prorata des emplois effectivement créés ; un dossier était en cours d'examen. Enfin, un dernier dossier était achevé mais en attente du rapport de la direction départementale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DDCCRF), chargée d'effectuer diverses vérifications préalables aux versements.

Un haut responsable administratif a apporté les précisions suivantes : « *Sur les quatre projets présentés, deux ont bien marché. Certes, ils n'emploient pas plus de vingt à trente salariés, mais ils sont destinés à satisfaire la consommation locale. L'un concerne une entreprise de mise en bouteille d'eau pour les Corses et les touristes, l'autre une société de viennoiserie et de boulangerie. Mais lorsque l'État ou l'Aérospatiale oblige à des délocalisations en Corse, cela ne fonctionne pas. **Les dossiers sont longs à monter et, souvent, n'aboutissent pas.** Dans le dossier concernant la société Corse Composites aéronautiques, alors qu'il était question de délocaliser 51 emplois en 1988, en 1997, dernière relance du projet, au bout de dix ans, à peine 49 emplois ont été créés et 2 millions de francs de crédits PAT utilisés, alors qu'on avait promis beaucoup plus. Cela ne fonctionne pas.* »

Lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, le 12 mars 1997, M. Raymond-Max Aubert, alors délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, constatait : « *Il est certain que la Corse, aux yeux des investisseurs à la fois nationaux et internationaux, n'apparaît pas comme la région d'accueil privilégiée d'activités nouvelles. C'est un simple constat. Alors que dans d'autres régions, nous avons des dizaines de dossiers, en Corse, nous n'en avons que deux en quatre ans. (...) Il faut reconnaître que le système d'aide de la PAT n'est pas forcément adapté à un territoire comme la Corse, parce qu'il ne se déclenche qu'avec un niveau minimum d'investissement et de création d'emplois. Pour un projet de création d'entreprise, il faut un investissement supérieur à 20 millions de francs et que le nombre d'emplois créés soit d'au moins vingt. Pour une extension d'entreprise, il faut également un niveau d'investissement de l'ordre de 20 millions de francs, mais aussi la création de cinquante emplois supplémentaires. Evidemment, il y a très peu de projets de cette dimension en Corse.* »

Notons que la Corse bénéficie également de zonages prioritaires en termes d'aménagement du territoire : elle est largement couverte par des zones de revitalisation rurale (ZRR). Comme le notait l'ancien délégué déjà cité, lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, « *l'ensemble de la Corse est en TRDP (territoires ruraux de développement prioritaire) et une très large partie en ZRR, les huit-dixièmes, à l'exclusion des zones d'Ajaccio et Bastia, qui sont en TRDP.* »

La Corse peut également bénéficier d'actions menées au titre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). M. Raymond-Max Aubert déjà cité notait à ce propos : « *On peut relever le poids du secteur agricole auquel sont consacrées la moitié des actions devant le tourisme – 34 % – les valeurs moyennes nationales s'élevant respectivement à 9 % et 12 %. Ce sont les deux secteurs qui, en Corse, ont pris une part considérable de l'utilisation des crédits du FNADT. Là encore, il faut bien reconnaître que l'industrie est peu présente, puisque seulement 12 % des crédits du FNADT lui ont été consacrés, alors que la moyenne nationale est largement supérieure et doit même dépasser, semble-t-il, 30 %. Un autre indicateur est significatif : 50 % des crédits de la section locale sont utilisés pour des études, contre 9 % seulement en moyenne nationale.* »

• Des financements européens théoriquement importants mais relativement peu sollicités dans les faits

Le montant des crédits européens alloués à la Corse fait l'objet d'une attention très grande de la part des acteurs locaux. Le classement de

l'île dans les régions de l'Objectif 1 pour la période 1994–1999 a représenté un enjeu important tant pour l'équipe gouvernementale au pouvoir au moment des négociations avec la Commission européenne en 1993 que pour les élus et les socio-professionnels insulaires. Pourtant, quatre ans après le début de la mise en œuvre du Docup (Document unique de programmation), force est de constater que les aides prévues dans ce cadre connaissent des taux de consommation encore faibles.

Rappelons que le Docup s'articule autour de sept grands axes : le désenclavement et les infrastructures de support¹ (ces actions, qui représentent un quart du montant financier du programme, doivent recevoir 440 millions de francs du FEDER sur la période considérée), la valorisation des produits du sol et de la mer², l'université, la recherche et les énergies nouvelles³ (cet axe mobilise 80 millions de francs de la part de l'Union européenne), le patrimoine touristique et culturel⁴, l'environnement⁵ (près de 200 millions de francs y sont consacrés), le développement économique⁶, enfin la valorisation des ressources humaines¹.

¹ L'accent est mis sur l'amélioration du réseau routier et notamment des axes Ajaccio-Bastia, Corte-Aléria, et Bastia-Bonifacio, en vue de revitaliser les zones intérieures. L'aménagement des ports et des aéroports est également prévu de même que le renforcement du système de stockage et d'adduction d'eau notamment sur le littoral en saison touristique.

² Cet axe privilégie la recherche agronomique, la modernisation et la diversification des activités, une politique de qualité des produits locaux. Notons que des programmes d'amélioration des équipements de pêche et de commercialisation des produits sont également mis en place grâce aux crédits de l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP). Des actions portent également sur la compétitivité de l'aquaculture corse.

³ Il s'agit ici de permettre l'extension des infrastructures de l'université de Corse, de favoriser les relations entre les centres de recherche et les milieux économiques grâce à des réseaux de coopération interrégionale.

⁴ L'accent est mis sur la qualité de l'offre touristique pour développer un tourisme plus structurant pour l'économie locale. Les actions visent ici à mettre en valeur le patrimoine en créant de nouveaux produits touristiques y compris dans les zones intérieures (tourisme vert).

⁵ Les mesures prévues concernent la mise en place d'équipements de traitement des déchets ménagers et de circuits de recyclage, la recherche des techniques d'épuration d'eau appropriées. De même des actions sont programmées pour l'aménagement des sites fortement fréquentés.

⁶ Les actions visent à favoriser l'adaptation des PME aux marchés, et de leur faciliter l'accès aux financements. De même, les activités nouvelles sont privilégiées notamment dans les domaines de haute technologie.

Au 15 mars 1998, la programmation des sept axes apparaissait inégale. Par exemple, en matière de désenclavement (axe 1), alors que les projets relatifs aux routes nationales doivent mobiliser au total 494 millions de francs, dont 247 du FEDER, environ 226,6 millions de francs étaient engagés. A cette même date, les dépenses justifiées représentaient 85,3 millions de francs. Sept opérations avaient été engagées² à la mi-mars 1998. Certaines restaient encore à programmer. Autre exemple, celui des mesures portant sur les ports de pêche³ : d'un montant de 19,5 millions de francs, dont 9,75 du FEDER, elles étaient à la date du 15 mars 1998 réalisées à hauteur de 7,4 millions. Les mesures relatives aux énergies nouvelles doivent représenter en principe un montant de 86,9 millions de francs dans le Docup, dont 18,531 millions du FEDER. A la mi-mars 1998, elles étaient réalisées à hauteur de 31,262 millions de francs.

Les actions destinées au secteur du tourisme s'élèvent dans le Docup à 290 millions de francs, dont 180,2 millions de fonds publics et 64,8 millions du FEDER. En mars 1998, elles étaient engagées à hauteur de 184 millions de francs, dont 51,6 millions du FEDER. Les dépenses justifiées s'élevaient à environ 15 % de l'ensemble, ce qui représente un taux faible.

Ces opérations, de nature très différente les unes des autres, connaissent des rythmes de réalisation inégaux. Ainsi les travaux du palais des congrès d'Ajaccio (49 millions de francs dans le Docup, dont 24,5 du FEDER) ont débuté récemment et devraient permettre son ouverture à l'automne 1999.

En outre, le FEDER doit financer des projets à hauteur de 4,5 millions de francs dans le cadre du Programme concerté d'actions touristiques (PCAT) signé au printemps 1997, mais aujourd'hui, les actions prévues par ce document semblent difficiles à mettre en place. D'autres opérations (en matière d'hébergement en milieu rural, d'hôtellerie de plein-

¹ Le développement des structures d'éducation et de formation est recherché. Le Fonds social européen contribue à hauteur de 200 millions de francs à ces actions tournées vers le monde du travail.

² Ces opérations engagées sont (sur la R.N 193) le pont du Vecchio pour 48 MF qui devrait être achevé à la mi 1999, la déviation de Francardo (32 MF) en cours d'achèvement, le carrefour de Crucetta (11,9 MF) aujourd'hui achevé, les ponts de Sellola et de Muri (9,5 MF) en cours, la carrefour de Casamozza (17,1 MF), le carrefour de Tragone (20,7 MF) et (sur la R.N 200), la section Piedicorte Fajo (87,5 MF).

³ Ces actions déjà engagées (dans des conditions contestées) concernent le port de Centuri, le port de Calvi, celui de Pianottoli et le port de pêche de l'île Rousse.

air et de caractère) connaissent des états d'avancement plus ou moins satisfaisants. D'une manière générale, le rythme de réalisation du Docup se caractérise par une lenteur préjudiciable aux effets économiques recherchés. Les années 1998 et 1999 devraient en principe permettre de rattraper le retard pris dans l'utilisation de ces crédits.

Au cours des années 1994-1995, les paiements communautaires ont principalement porté sur des opérations éligibles à la programmation 1990-1993. Celles prévues pour la période 1994-1999 se sont mises en place plus lentement.

Le Docup, qui à lui seul prévoit 87,7 % des aides européennes, enregistré, au 21 novembre 1997, un taux de paiement de 31,31 %. A la même date, le PIC PME (qui mobilise environ 55 millions de francs) était payé à 0 % d'après un document de travail communiqué à la commission d'enquête par la direction générale de la Commission européenne en charge des politiques régionales (DG XVI). Selon ce même document, le PIC Emploi était payé à 39,33 % pour la tranche 1994-1999 et le PIC Adapt à hauteur de 18,5 %. En ce qui concerne les deux Interreg dont la Corse bénéficie, notons que, dans le cadre du programme « Corse-Toscane », les paiements pour la partie corse n'étaient pas supérieurs à 0,4 % au 31 décembre 1997. Ceux du programme « Corse-Sardaigne » étaient de 5,9 % seulement à la date du 8 décembre 1997.

Sur ce dernier point, un haut responsable européen a fait les commentaires suivants devant la commission d'enquête : *« Nous avons mis en oeuvre en Corse le programme Interreg, notamment avec la Sardaigne, qui n'avance pas, parce que, au-delà des mots, peu d'acteurs sont capables de traduire concrètement des coopérations transfrontalières sérieuses. Tous les élus corses étaient très satisfaits et exerçaient sur nous une forte pression pour mettre en oeuvre ce genre de programme, car la coopération avec des régions environnantes est certainement, à terme, un bon choix stratégique pour le développement de l'île. Mais entre le choix stratégique et la réalité, il y a une marge, et nous n'avons pas réussi à mettre en oeuvre réellement ce programme qui est actuellement stagnant. »*

CONSOMMATION DES CRÉDITS EUROPÉENS

PÉRIODE 1994/1999

Synthèse (actualisée au 3 juin 1998)

FONDS	PRÉVU	PROGRAMMÉ	%	ENGAGÉ	%	PAYÉ	%
FEDER	978 263.000 F	740 238 205 F	76 %	434 484 529 F	44 %	247 633 144 F	25 %
FEOGA	418 015.000 F	301 885 211 F	72 %	301 885 211 F	72 %	273 047 242 F	65 %

FSE	201 500.000 F	110 038 445 F	55 %	110 038 445 F	55 %	110 038 445 F	55 %
IFOP	48 750.000 F	17 188 652 F	35 %	17 188 652 F	35 %	10 793 345 F	22 %
TOTAL	1 646 528.000 F	1 169 350 512 F	71 %	863 596 836 F	52 %	641 512 176 F	39 %

PROGRAMMES D'INITIATIVES COMMUNAUTAIRES

DOTATIONS COMMUNAUTAIRES

(actualisé au 3 juin 1998)

PROGRAMMES	PRÉVU	PROGRAMMÉ	%	PAYÉ	%
INTERREG Haute-Corse/Province de Livourne	90 259.000 F	22 353 275 F	25 %	400 500 F	0,44 %
INTERREG Corse du Sud/Province de Sassari	46 241.000 F	23 203 106 F	50 %	207.000 F	0,45 %
LEADER II	19 811 981 F	4 768 964 F	24 %	2 801 838 F	14,14 %
PESCA	2.000.000 F	457 500 F	23 %	90.000 F	4,50 %
ADAPT	3 923.000 F	2 423.000 F	62 %	864 038 F	22,02 %
EMPLOI	17 498 033 F	5 595 800 F	32 %	2 385 459 F	13,63 %
PME	19 512 963 F	1 428 307 F	7 %	139 630 F	0,72 %
URBAN	22 750.000 F		0 %		0,00 %
TOTAL	221 995 977 F	60 229 952 F	27 %	6 888 465 F	3,10 %

Source : Commission européenne

Comme le montre le tableau ci-dessous, la sous-consommation des crédits européens, c'est-à-dire la faiblesse des taux de concours engagés et payés, ne constitue pas un phénomène propre à la Corse. Les autres régions françaises éligibles à l'Objectif 1 enregistraient à la mi-1998 des taux d'engagement de crédits oscillant entre 50 % (pour l'île de la Réunion) et 60 % (pour la Guyane) et des taux de paiement allant de 29 % (pour la Martinique) à 47 % (pour la Guadeloupe).

COMPARAISONS ENTRE LES REGIONS FRANCAISES ELIGIBLES

AU TITRE DE L'OBJECTIF 1

SITUATION À LA MI-1998

En millions d'Ecus

	Concours européens prévus sur la période 1994-1999	Concours engagés	% de crédits engagés	Concours payés	% de concours payés
CORSE	253,4	142,1	56 %	112,3	44 %
GADELOUPE	351,9	191,6	54 %	167,2	47 %
GUYANE	164,9	99,5	60 %	76,6	46 %

MARTINIQUE	329,8	135,4	41 %	95,3	29 %
NORD-PAS DE CALAIS	449,0	212,6	47 %	175,5	39 %
RÉUNION	673,2	335,3	50 %	268,3	40 %

Source : Commission européenne

Selon des informations fournies par la Commission européenne, les taux d'engagement des crédits de l'Objectif 1 (1994-1999) destinés en Allemagne à la région de Brandebourg s'établissaient à la mi-1998 à plus de 60 % et les pourcentages de concours payés à plus de 55 %.

Comment expliquer, par comparaison, le retard observé dans le paiement et la réalisation concrète des projets en Corse ? **En ce qui concerne les projets d'infrastructures**, le retard est parfois dû à l'existence de divergences d'appréciation politique. Selon la Commission européenne, les procédures administratives françaises « *sont aussi laborieuses et durent trop longtemps pour des programmes européens qui doivent être exécutés dans des délais assez limités.* »¹ La complexité des arbitrages administratifs entre les ministères compétents et l'organisation administrative régionale seraient à l'origine de ce qui apparaît comme un dysfonctionnement.

Interrogé à ce propos, un haut responsable européen a estimé devant la commission d'enquête : « *Nous voyons incontestablement en France une centralisation extrêmement forte de l'utilisation des fonds structurels aux mains de l'exécutif, qui sont les préfets de région. C'est une réalité qui, à nos yeux, n'est pas la plus efficace pour mettre en oeuvre les fonds européens. (...)* »

De ce point de vue, les programmes intégrés méditerranéens, il y a bien longtemps, avant l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne, avaient été assez remarquables, parce qu'ils avaient permis un très grand foisonnement d'idées et la participation de la « société civile » au projet de développement régional. »

Pour les mesures prévoyant des aides aux entreprises privées, il semble que les causes du retard soient à chercher dans la faiblesse du tissu industriel et des PME-PMI et le nombre peu important de projets prometteurs présentés dans cette région. Comme l'a relevé la direction générale de la Commission européenne chargée des politiques régionales (DG XVI), « *la Corse a peu de population et les mesures sont très*

¹ Document de travail interne à la direction générale chargée des politiques régionales (DG XVI) remis à la commission d'enquête en mars 1998.

diversifiées et nombreuses, par conséquent il est à craindre qu'il n'y ait simplement pas assez de projets valables ».

Lors de son audition devant la commission d'enquête, le haut responsable européen déjà cité considérait : *« Nous avons été très volontaristes dans ce programme pour la Corse, dans la mesure où nous avons souhaité qu'un tiers des ressources européennes soit dirigé vers les entreprises, c'est-à-dire vers l'investissement productif, contre un cinquième dans le programme antérieur. Nous considérons qu'une des caractéristiques de la Corse par rapport aux autres régions européennes en retard de développement n'est pas un mauvais niveau de dotations d'infrastructures, mais une incapacité interne de générer de la richesse, de l'emploi et de l'activité économique.*

Nous l'avions voulu également, parce que la Corse se situe en dehors des régions en retard et est, en terme de dotations à l'infrastructure, mieux dotée que la moyenne des régions en retard de développement que nous aidons.

Cela peut expliquer aussi le retard. Dès lors qu'il n'y a pas eu dans l'île la capacité de générer de bons projets d'investissement, l'argent n'a pas été utilisé au rythme que nous souhaiterions, dans le cadre de la programmation. C'est un point très important.

Nous essayons de reprogrammer (...) les masses existantes pour qu'elles soient engagées avant le 31 décembre 1999, car au-delà, cet argent sera perdu. »

Un des risques de cette sous-consommation est que, lors des programmations ultérieures, un certain nombre de pays contributeurs nets au budget de l'Union européenne fassent valoir le fait que les crédits ne sont pas utilisés. Selon certains, il n'est pas opportun de prévoir des sommes trop importantes qui risquent par la suite de n'être pas utilisées en Corse. D'autres régions européennes comme les régions irlandaises, espagnoles, portugaises, grecques font un usage beaucoup plus massif et rapide des crédits mis à leur disposition. Le retard dans l'absorption de fonds structurels européens existe sur l'ensemble du territoire français. Les administrations françaises et les règles de la compatibilité publique semblent, d'une manière générale, ne pas s'adapter de façon suffisamment rapide et souple aux nécessités de l'exécution des programmes.

Certes, la consommation tous azimuts de crédits n'est pas un gage de leur bonne utilisation ni une garantie de leurs effets bénéfiques sur l'économie. La rapidité d'absorption des crédits et la qualité des

opérations financées peuvent même constituer deux objectifs contradictoires dans certains cas. **Néanmoins, il manque un outil rigoureux de suivi et de contrôle de l'emploi des crédits communautaires dans toutes les régions françaises ; ce constat s'applique particulièrement à la Corse.** Conscient des carences actuelles, le Secrétariat général chargé des affaires corses (SGAC) tente, au sein de la préfecture de Corse, de remédier aux faiblesses les plus marquantes.

Les développements précédents montrent que la sous-consommation des crédits publics concerne les concours de l'État comme ceux de l'Union européenne. Un autre problème, tout aussi crucial, tient aux conditions d'emploi de ceux des crédits qui sont effectivement utilisés.

b) La gestion peu convaincante des aides au développement par l'ADEC

C'est une agence dépendant de la Collectivité territoriale de Corse qui est, selon le système propre à cette région, compétente en matière d'aides au développement économique. Il s'agit de l'ADEC (agence de développement économique de la Corse)¹ établie le 22 octobre 1992 lors d'une séance de l'Assemblée de Corse présidée par M. Jean-Paul de Rocca-Serra. Notons que la création de cet organisme n'était pas prévue par la loi du 13 mai 1991. Par ailleurs, l'agence, qui est dotée du statut d'EPIC², ne jouit en fait d'aucune autonomie financière.

Aujourd'hui, c'est au Conseil exécutif de Corse que revient la responsabilité de prendre des décisions en matière d'attribution des aides³, le bureau de l'agence ne donnant qu'un avis après instruction des dossiers par ses services. Son président rapporte les différents dossiers auprès du Conseil exécutif. Mais c'est le président du Conseil exécutif qui signe les arrêtés. Selon le rapport d'activités pour 1996 de l'agence, 10 % des avis du bureau avaient fait l'objet de refus de la part du Conseil exécutif au cours de cette année. Le taux de refus apparaît particulièrement faible pour les aides gérées par le Comité régional des aides (CRA).

¹ Le siège de l'agence fut fixé à Ajaccio.

² Le statut d'EPIC n'est sans doute pas pertinent pour certains offices et agences qui, comme l'ADEC, ne génèrent pas ou peu de recettes propres. Selon un responsable de l'ADEC, au moment de la création de l'agence en 1992, il a fallu intégrer des personnels qui, travaillant auparavant dans des associations de droit privé, avaient des contrats de droit privé, ce qui expliquerait le choix de l'EPIC.

³ A la suite du rapport Ramon de 1994 sur le fonctionnement de l'ADEC.

Interrogé par la commission d'enquête sur le rôle exact de l'agence, un témoin a considéré que : « *dans le système actuel, l'Assemblée de Corse détient seule la responsabilité de décider de l'ensemble des dispositifs d'aides, y compris pour la détermination du plus petit critère. Ainsi, si l'ADEC voulait ajouter un point, préciser un élément, elle devrait repasser par l'Assemblée. L'agence ne peut donc avoir qu'une initiative marginale dans l'activité d'ensemble* ». Ce sentiment doit être nuancé au regard des textes et notamment des statuts de l'ADEC qui définissent de façon étendue les tâches dévolues à l'agence.

• Des missions en principe très larges, des ambitions généreuses, des crédits importants

L'article 2 (titre I) des statuts de l'ADEC indique que l'agence est chargée « dans le cadre des orientations définies par la Collectivité territoriale en matière de développement industriel, artisanal, technologique et commercial :

- De l'**impulsion** des activités liées au développement économique de la Corse ainsi que de la **coordination**, de l'**animation**, de la **mise en oeuvre** et du soutien de ces activités,
- De faire prendre en compte les impératifs de développement économique de la Corse dans le **secteur bancaire**,
- De la **réalisation d'études** et de l'établissement de diagnostics concernant les secteurs et branches d'activités, les filières de production et les entreprises,
- Pour le compte de la Collectivité territoriale, de la **gestion** et de l'**exécution des aides directes et indirectes aux entreprises** mises en place par la Collectivité territoriale (alinéa modifié au cours d'une délibération du 19 novembre 1993 de l'Assemblée de Corse et ajoutant une référence à l'État et la Communauté européenne),
- Pour le compte de la Collectivité territoriale, de la gestion de toutes **infrastructures d'accompagnement** des activités des entreprises, notamment celles relatives aux réseaux de télécommunication, de télédiffusion et de télématique,
- De coordonner les mesures et de faire des propositions pour aider au développement des divers secteurs d'activités : **industrie, artisanat, industrie agro-alimentaire (2^{ème} transformation), pêche et**

aquaculture, et plus généralement, l'exploitation des ressources locales par filière de production,

- d'aide au développement de l'intérieur dans les aspects liés aux entreprises, aux activités et aux emplois. Dans ce but, des conventions pourront être passées avec les agences et offices concernés. ».

Déjà importantes, les attributions de l'agence furent encore élargies par l'Assemblée de Corse¹ lors de sa séance du 11 septembre 1995. Relevons également, que l'ADEC participe au capital de Corse Garantie SA (1,87 % du capital actuel de 8 millions de francs), société de caution créée par l'Assemblée de Corse et dont le président de l'ADEC assure la présidence.

Dans le système actuel, si le Conseil exécutif de Corse reste ordonnateur des dépenses, c'est l'ADEC qui doit préparer les délibérations de ce dernier pour l'individualisation des aides dans divers domaines. Les primes régionales à l'emploi (PRE) et les primes régionales à la création d'entreprise (PRCE) sont examinées par le bureau de l'ADEC (et non par le conseil d'administration). L'agence est également compétente en matière de bonification d'intérêts d'emprunt (au titre de l'aide au financement de

¹ Extraits de cette délibération : « (L'Assemblée)

CONSIDERANT qu'il est nécessaire de réaménager le dispositif public de promotion du développement économique de la Corse,

CONSIDERANT qu'elle a décidé de participer à la restructuration de la CADEC,

DECIDE que les missions de l'agence de développement économique de la Corse seront redéployées et élargies :

- études et propositions relatives à la stratégie de développement de l'île ; diagnostics et études des filières ; impulsion et animation des activités économiques ;

- promotion de la Corse sur tout le territoire national et à l'étranger pour favoriser les investissements ;

- mise en place d'un « guichet unique » en matière d'information, de réception et d'orientation des demandes d'aides publiques des entreprises ;

- évaluation de l'efficacité et de l'impact de la politique d'aide au développement économique mise en place par la Collectivité territoriale de Corse. »

l'activité économique et de la sauvegarde des emplois), d'aides directes aux entreprises, d'aides à la pêche et à l'aquaculture, d'aides aux entreprises et aux particuliers prévues au titre du Fonds corse pour la maîtrise de l'énergie (FCME), d'aides à l'innovation et au transfert de technologie.

Ses crédits de fonctionnement s'élèvent à 17,3 millions de francs selon le budget primitif de 1998. Mais l'agence prépare les décisions du Conseil exécutif de Corse en matière économique pour un montant prévu en 1998 de 74,4 millions de francs de crédits d'engagement, dont 48,7 millions de francs de crédits de paiement.

• *Un système de décision à plusieurs niveaux*

- La première instance de décision de l'ADEC est son conseil d'administration composé du président de l'agence¹ et de 23 autres membres :

– **12 membres désignés par l'Assemblée de Corse en son sein**, dont le président de l'Assemblée (*aujourd'hui M. José ROSSI*)

– **11 autres membres** : 1 représentant des Chambres de commerce et d'industrie, 1 représentant des Chambres de métiers de Corse, 1 représentant de la CADEC, 1 représentant du comité régional des banques, 1 représentant de la caisse régionale de Crédit agricole, 1 représentant de l'Université, 1 représentant de l'agence nationale de la valorisation de la recherche (ANVAR), 1 représentant des comités de développement micro-régional, 1 représentant qualifié désigné par l'agence du tourisme de la Corse, 1 représentant désigné par le comité régional des pêches.

L'article 5 des statuts indique que les élus de l'Assemblée de Corse sont désignés par ladite Assemblée lors de chaque renouvellement. Les autres membres sont désignés pour une durée de 3 ans. Le mandat des membres sortants peut être renouvelé. Aux termes de l'article 6, le préfet de Corse, ou son représentant, assiste de plein droit aux réunions du conseil d'administration (mais pas à celles du bureau). Assistent également aux réunions du conseil d'administration, avec voix consultative, le directeur de la Banque de France, le trésorier-payeur général, le directeur régional de l'INSEE, le directeur de l'agence et l'agent comptable. Le conseil

¹ L'article 4 du titre II « Organisation et fonctionnement » prévoit que l'agence est présidée par un membre du Conseil exécutif désigné par son président¹. De 1992 à 1998, M. Paul Patriarche a présidé l'ADEC. Il a été remplacé par M. Jean-Claude Guazzelli, ancien directeur de la caisse régionale de Crédit agricole.

d'administration se réunit au moins quatre fois par an, sur convocation de son président, qui fixe l'ordre du jour¹.

Un témoin au fait de cette question a estimé devant la commission d'enquête que « *le bon fonctionnement de l'ADEC dépendait largement de son dirigeant et (que) la présence des socio-professionnels donnait un éclairage précieux aux travaux de l'agence, ce d'autant plus que les personnes concernées étaient toutes d'un bon niveau et que les membres du conseil d'administration devaient être engagés dans une réflexion collective.* »

Lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse le 19 mars 1997, M. Paul Patriarche, alors président de l'ADEC, déclarait : « *Le statut de cette agence présente un aspect positif et un aspect négatif. Il est positif dans la mesure où elle associe des acteurs économiques autres que les élus, sans pour autant que les élus soient minoritaires. Je rappelle que sont réunis les Chambres de commerce, de métiers, le représentant de la place bancaire, le trésorier-payeur général, l'ANVAR. C'est intéressant, car cela nous permet d'avoir l'avis de personnes placées au coeur des problèmes économiques.*

Ce statut est négatif, selon certains, car ce ne sont pas les élus de l'Assemblée de Corse qui décident ; mais cela, c'est valable pour l'ensemble des institutions de l'île puisque la loi de 1991 donne à l'Exécutif le pouvoir d'individualisation.

L'aspect positif pour l'agence est que tous les groupes de l'Assemblée sont informés de tous les dossiers. Au moins, ils ne sont pas court-circuités. »

Le **bureau** de 13 membres est composé majoritairement d'élus. Aux termes de l'article 11, il est désigné par le conseil d'administration en son sein ; il comprend, outre son président, sept des douze élus de l'Assemblée

¹ Le président réunit le conseil, sur un ordre du jour déterminé, à la demande de la majorité de ses membres ou du président du Conseil exécutif (article 7 des statuts). L'article 8 dispose que le conseil d'administration ne peut valablement siéger que lorsque les trois quarts au moins de ses membres ont été régulièrement désignés. L'article 9 indique que le conseil ne peut délibérer valablement que si la moitié au moins de ses membres est présente ou représentée. Si le quorum n'est pas atteint, le conseil doit être à nouveau convoqué avec le même ordre du jour dans un délai maximum de 15 jours. Il délibère alors sans condition de quorum. Les délibérations du conseil sont prises à la majorité absolue des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

de Corse et cinq membres parmi les onze autres dont obligatoirement le représentant de la CADEC. Le bureau, qui assiste le président dans la gestion de l'agence, se réunit au moins 6 fois par an. Lors des réunions consacrées aux dossiers d'individualisation des aides, il associe à ses travaux le représentant de la Banque de France et le trésorier payeur général avec voix consultative.

Notons, enfin, que les services de l'ADEC sont organisés autour d'un directeur chargé de la préparation des états annuels des prévisions de recettes et de dépenses et des rapports annuels¹.

Il apparaît que **l'agence représente un maillon essentiel de mise en oeuvre du budget de l'action économique de la Collectivité territoriale de Corse**. Celui-ci était ainsi réparti en 1997 :

	INVESTISSEMENT		FONCTIONNEMENT
	AP	CP	CP
Industrie et artisanat	59.700.000 F	68.400.000 F	4.195.000 F
Pêche et cultures marines	5.070.000 F	3.020.000 F	1.165.000 F
Energie	2.800.000 F	2.800.000 F	16.240.000 F
		74.220.000 F	21.600.000 F
TOTAL des secteurs	67.570.000 F	95.820.000 F	

Source : Rapport d'activité de l'ADEC pour 1997 (juin 1998)

Au-delà du mécanisme institutionnel et des chiffres, la commission d'enquête s'est intéressée aux résultats effectifs obtenus par l'agence dans l'exercice de ses missions au service du développement de l'île. Les développements qui suivent permettent de donner aux lecteurs une idée des différents types d'aide.

• Le bilan nuancé des activités récentes de l'ADEC

- En matière d'aides directes aux entreprises

¹ Celui-ci assure l'exécution des délibérations du conseil d'administration (article 14 des statuts). Au 31 décembre 1997, l'ADEC disposait de 26 agents : 13 cadres A, 4 cadres B, et 9 cadres C. L'ADEC a récemment procédé au recrutement de six nouveaux agents.

Dans son rapport d'activité pour 1996, l'ADEC notait avoir traité 150 dossiers d'aides directes aux entreprises, dossiers qui furent présentés lors de huit réunions du bureau¹. 116 dossiers reçurent un avis favorable, 19 demandes furent rejetées, 15 ajournées (demandes de renseignements complémentaires). 10 dossiers restants furent instruits en 1997. **Un montant de 25,8 millions de francs fut réparti en 13,8 millions de francs pour les primes régionales à la création d'entreprise (PRCE) et en 12 millions de francs pour les primes régionales à l'emploi (PRE).**

Selon un document fourni en juillet 1998 à la commission d'enquête par l'ADEC, il est indiqué que, sur les 286 emplois initialement prévus en 1996, 176,5 ont été créés, soit 61,7 % des emplois prévus. 29 entreprises n'auraient créé qu'un emploi, 20 auraient créé 2 emplois, 18 entre 3 et 5 emplois, 2 entre 7 et 10 emplois et une entreprise aurait créé 19 emplois.

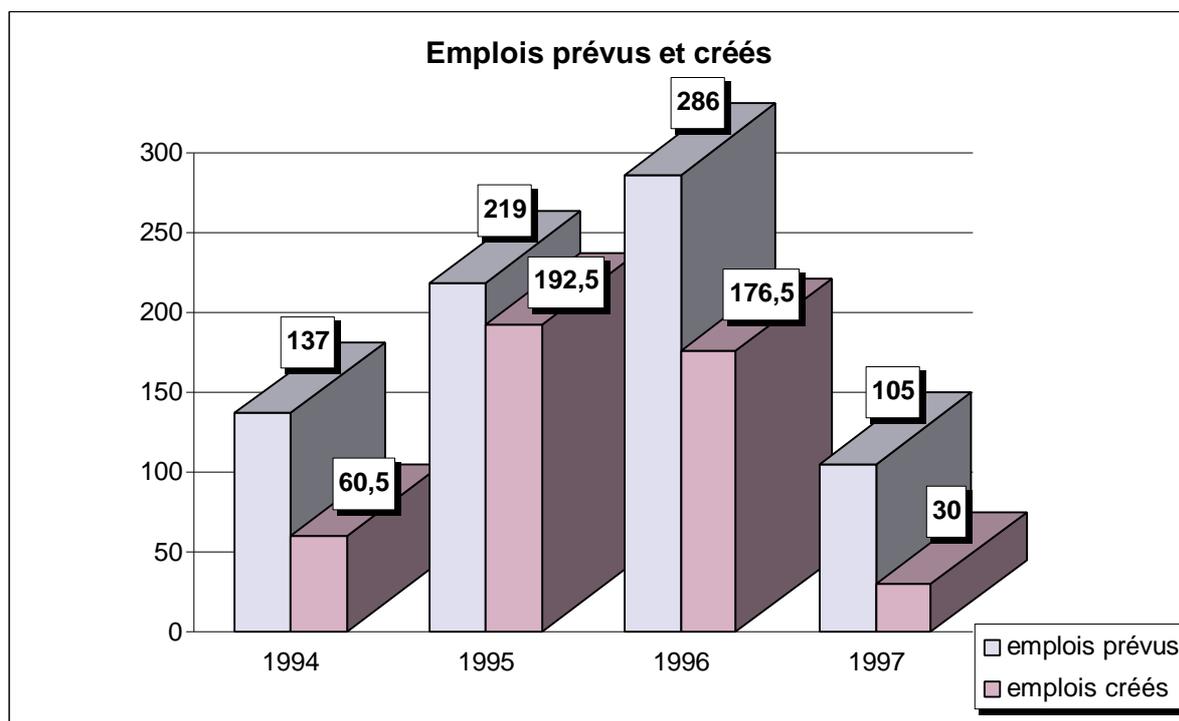
Plus loin : « *Le service des aides à la création d'entreprise et d'emplois s'attache également depuis plus d'un an, à contrôler les entreprises primées ; une procédure a été établie et implique un contrôle des bilans des sociétés primées ainsi qu'une visite dans les entreprises qui n'ont apparemment pas réalisé la totalité de leur programme d'investissement. Ceci est réalisé dans le but, d'une part, de contrôler que les investissements et embauches ont été effectivement réalisés et maintenus pendant trois ans dans l'entreprise (Cf. règlement des aides), et, d'autre part, d'évaluer l'efficacité de cette mesure.* »

D'après le rapport d'activité pour 1997, au cours de cette année, 75 dossiers ont été examinés par le bureau de l'agence. 12 (soit 16 %) ont été rejetés et 63 (soit 84 %) ont reçu un avis favorable. Un décalage apparaît entre le nombre de dossiers présentés en bureau de l'ADEC et celui des dossiers examinés en Conseil exécutif de Corse. En 1997, 90 rapports furent présentés en Conseil exécutif, qui notifia 76 décisions favorables et 14 rejets. Le montant total des affectations pour 1997 s'est élevé à presque 18 millions de francs, soit 10,4 millions de francs de primes régionales pour la création d'entreprises (PRCE) et 7,4 millions de primes à la création d'emplois (PRE).

¹ Le nombre de dossiers était de 108 en 1995. Selon le rapport d'activités pour 1996 « *Un afflux massif de demandes en début d'exercice (1996) a même rendu nécessaire l'embauche d'un chargé d'affaires supplémentaire en CDD pendant quelques mois.* »

Selon les informations fournies par l'ADEC, il apparaît que les porteurs de projets attendent de plus en plus fréquemment de recevoir l'arrêté attributif de subvention pour démarrer leur opération. Le décalage entre l'attribution de la subvention et son paiement effectif, qui a toujours existé, semble s'accroître en quantité (nombre de dossiers) et en temps (délais toujours plus longs). A titre d'exemple, sur les 76 dossiers ayant reçu un avis favorable en 1997, 5 entreprises percurent au cours de cette année l'intégralité de leur prime (soit 6,6 % du total) et une vingtaine de dossiers (26,3 %) furent partiellement mandatés. Près de 46 % des entreprises primées en 1997 se situaient en zone dite « difficile », 28 % en zone intermédiaire et 26 % en zone urbaine. Dans son rapport pour 1997, l'ADEC note que la tendance des années précédentes est très nettement inversée et que la politique d'incitation financière de la Collectivité territoriale de Corse porte de plus en plus sur le développement et la revitalisation de l'intérieur de l'île.

24 % des entreprises primées en 1997 faisaient partie du secteur BTP. Parmi ces sociétés, 41 % sont situées en zone dite « difficile ». 30,5 % des entreprises aidées peuvent être regroupées sous le terme générique de « production et transformation des matières premières » (et portent sur des activités variées telles que la ferronnerie, l'agro-alimentaire, la menuiserie-ébénisterie, l'imprimerie). 15,5 % des sociétés primées en 1997 sont des auberges, des bars-restaurants, des commerces ou des entreprises de loisirs en zone difficile. Seules 3 % des entreprises primées en 1997 avaient une activité de télétravail.



Dans un document fourni à la commission par l'ADEC, il est indiqué que, sur un nombre d'emplois prévus de 105, 30 avaient été créés en juillet 1998, soit 28,5 % des emplois prévus. 12 entreprises n'auraient créé qu'un emploi, 5 auraient créé 2 emplois, une entreprise aurait créé 3 emplois et une autre 5 emplois.

Source : ADEC

- En matière de bonification d'intérêts d'emprunts

Le secteur des bonifications a connu une décline en 1996 : les demandes de dossiers sont passées de 146 en 1995 à 46 en 1996. Dans le même temps, le nombre de dossiers traités est tombé de 115 en 1995 à 61 en 1996. Selon l'ADEC, ceci est dû au fait que cette aide s'oriente, après la période 1994 / 1995 consacrée à la restructuration des entreprises en difficulté, vers une intervention sur des prêts bancaires destinés à financer des investissements. Or la demande de prêts d'investissement est restée très faible en 1996.

Dans son rapport d'activité pour 1997, l'ADEC note : *«Le nombre de demandes d'allègements financiers formulées au cours de l'année 1997 (...) est surprenant car inférieur de 30 % à celui de l'année précédente, laquelle concernait également des prêts de restructuration financière. Ceci est significatif d'une volonté d'investir ou, pour le moins, d'un besoin de renouvellement de matériel.*

En ce qui concerne l'instruction des dossiers, et considérant que la mesure d'aide au financement de l'activité économique est la seule qui soit aujourd'hui active, c'est-à-dire susceptible d'être sollicitée, elle a suivi une évolution parallèle, passant de 56 à 34 dossiers. C'est à peu près le rythme d'activité que l'on devrait retrouver les prochaines années, sauf modifications touchant aux règles d'éligibilité ou nouvelle mesure spécifique prenant en compte les charges financières des entreprises. (...)

On retiendra donc, après l'exercice 1997, que le rythme d'instruction annuelle des dossiers de bonification devrait se situer dans l'avenir entre 30 et 40, et que la consommation, passée l'année 1998 qui supportera encore 2 millions de francs d'attributions exceptionnelles, devrait diminuer régulièrement les années suivantes. »

- Les aides à l'insertion par l'activité économique

Cofinancé par l'État, la Collectivité territoriale de Corse et l'Union européenne, le programme d'insertion par l'activité économique comprend trois mesures prévues dans le contrat de plan : l'aide à la création d'emplois permanents, la subvention annuelle aux postes d'insertion et l'aide aux études de faisabilité. Huit dossiers furent examinés dans ce cadre en comité régional des aides en 1997. Les demandes portaient sur la création de 3,5 emplois permanents et sur le renouvellement de conventionnement donc de la subvention annuelle accordée pour 35 postes d'insertion, pour un montant total de 910.888 francs. Neuf dossiers ¹ furent présentés au Conseil exécutif de Corse en 1997, pour un montant d'affectations de 950.888 francs.

- Les aides à la pêche et aux cultures marines

Le secteur de la pêche et des cultures marines fait partie des domaines d'intervention de la Collectivité territoriale de Corse contractualisés par l'État au titre du contrat de plan et soutenus par l'Union européenne dans le cadre du Docup. **En 1997, les services de l'ADEC ont ainsi traité 114 demandes présentées tant par des entreprises privées, dans le cadre de la modernisation de la flottille et de l'aquaculture, que par des maîtres d'ouvrages publics** (des gestionnaires de ports, des communes et des départements), dans le domaine des investissements à terre dans les ports de pêche. **Sur ces 114 demandes instruites, seules 16 furent rejetées.**

¹ Un des dossiers était passé au dernier comité régional des aides de l'année 1996 et n'a pu matériellement être présenté qu'à la première réunion du Conseil exécutif l'année suivante.

L'ensemble des dossiers présentés donna lieu à un montant total de subventions attribuées par la Collectivité territoriale de Corse **de plus de 13 millions de francs se décomposant en 11,5 millions d'aides accordées au titre de l'investissement et 1,6 million au titre du fonctionnement**. Près de la moitié des aides attribuées au titre de l'investissement concernait des opérations de modernisation de la flotte.

En 1997, 10 navires de pêche ont été construits, 14 transactions de navires d'occasion ont été effectuées, 38 navires ont subi des transformations et des équipements divers et 22 opérations d'équipement à terre de matériels destinés à la conservation, au transport et à la commercialisation des produits ont été engagées. Selon l'ADEC, l'action de la CTC a permis au cours des quinze dernières années la modernisation de 60 % de la flotte¹. Un témoin a avancé devant la commission d'enquête une autre interprétation plus politique, voire clientéliste de cette activité : *« quand je lis les documents administratifs, je vois que dans l'année qui précède les élections législatives, on a distribué dans la circonscription de Haute-Corse 29,8 millions de francs. Pour 50.000 électeurs, 29,8 millions. Si vous voulez regarder comment cela a été réparti, j'ai les documents. (...) Je vais vous expliquer comment fonctionne le mécanisme, comment il fonctionne toujours du reste.(...) Vous voyez chaque fois... les bateaux. (...) Construction d'un navire de pêche, 143.000 francs, construction d'un navire de pêche, 98.000 francs, construction d'un navire de pêche, 755.000 francs, achat d'un navire de pêche, 755.000, achat d'un navire d'occasion, 22.500 francs, transformation d'un navire 227.000 francs, etc. »*

La commission d'enquête, qui a pris note de ces éléments troublants, ne saurait cependant confirmer ou infirmer l'argument selon lequel ces actions auraient pu avoir une influence directe sur le résultat d'une élection. Elle se borne ici à rapporter une appréciation qui a été portée devant elle.

L'année 1997 permit également à l'ADEC de soutenir la filière aquacole, aujourd'hui en pleine voie de restructuration après des années difficiles (de 1991 à 1995 notamment). L'agence prévoit d'ailleurs que la production aquacole insulaire devrait pouvoir atteindre les 1.800 à 2.000 tonnes à l'horizon 2000.

¹ L'État et l'Union européenne sont financièrement absents de ce dispositif car ils n'interviennent que pour des navires de plus de 18 mètres, quasiment inexistant en Corse.

- Les aides à l'économie et à la maîtrise des énergies renouvelables

La collaboration technique, administrative et financière de l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) et de la Collectivité territoriale de Corse à travers l'ADEC a permis en 1997 la réalisation de 247 opérations (160 en Haute-Corse et 87 en Corse-du-Sud) comprenant des projets d'installation de systèmes de production d'eau chaude solaire dans le secteur du tourisme (47 dossiers), des installations de systèmes photovoltaïques en sites isolés, et 15 projets de planchers solaires directs chez les particuliers.

Par ailleurs, la Collectivité territoriale assure, avec l'ADEME, la promotion du chauffage central à eau chaude chez les particuliers ainsi que l'installation de chauffe-eau solaires individuels. D'après les chiffres fournis par l'ADEC, l'année 1997 a permis d'en installer 160 (124 chauffages et 38 chauffe-eau) dans des habitations de particuliers. Depuis le lancement de cette mesure, il y a dix ans, pas moins de 2.000 installations ont ainsi été réalisées. Le montant total des financements attribués par la Collectivité territoriale de Corse au titre des dossiers co-instruits par l'agence et l'ADEME dans le cadre du fonds corse pour la maîtrise de l'énergie, s'élève à environ 4,2 millions de francs.

La commission d'enquête porte sur cette dernière action en particulier un jugement relativement sévère, développé plus loin.

- De multiples actions complémentaires

L'agence participe au soutien aux activités d'innovation et de transfert de technologie. Son action dans ce domaine prend différentes formes allant du soutien à des organismes oeuvrant en faveur de l'innovation et du transfert de technologie à l'octroi d'aides directes aux entreprises. L'ADEC intervient dans le domaine de l'animation économique, la plupart du temps en partenariat avec d'autres organismes associés, et souvent dans le cadre du contrat de plan ou de programmes européens. Par exemple, elle a participé à la création d'un serveur dédié aux entreprises locales sur Internet. Elle a également travaillé à la conception d'un projet, celui d'un institut de participation destiné à pallier la carence actuelle de la CADEC.

L'agence a également une fonction d'étude. Ainsi, en 1996, elle a conduit une étude sur le marché de l'eau en bouteille. Elle a cherché à évaluer, pour le compte de la Collectivité territoriale, le surcoût lié à la localisation à Serra-di-Fiumorbo de la future centrale au gaz d'EDF. L'agence a fait également réaliser par des cabinets privés certaines

estimations demandées par la Collectivité territoriale, par exemple une étude sur les besoins en recherche et transfert de technologie qui a été confiée au cabinet ID SCOPE.

• *Les carences du système ADEC*

? *L'absence de sélectivité dans l'attribution des aides et de prospective économique en amont*

Certains témoins ont considéré devant la commission d'enquête que l'agence ne devrait pas consacrer 90 % de ses activités à l'instruction des dossiers, mais plutôt développer en amont une action de prospective et d'analyse des divers secteurs de l'économie insulaire. **Le public concerné par les aides se caractérise par sa variété, sa diversité en taille, en nature et en activités. Il manque des critères pour l'attribution des subventions et aides qui permettraient de prendre des décisions traduisant une véritable politique économique.** Un responsable de l'ADEC interrogé par la commission d'enquête l'a lui-même reconnu : « *le système n'est pas bon* » ; selon ce responsable, l'utilité de l'agence elle-même serait « *discutable* » dans la mesure où elle ne s'est à ce jour concentrée que sur la distribution des aides. Selon lui, « *un service de la région aurait pu faire la même chose* ».

Un rapport de l'Inspection générale des finances faisait, dès 1994, un diagnostic sévère en ce qui concerne notamment l'absence de sélectivité dans l'octroi des aides économiques en Corse. On peut s'interroger aujourd'hui sur les suites données à ce rapport. A l'heure actuelle, de nombreux acteurs économiques corses se plaignent de la faiblesse de l'aide apportée par l'ADEC et de ce qu'**elle finance des projets plus ou moins intéressants, sous la pression des demandes, sans pouvoir déterminer à l'avance le type d'opérations qu'elle cherche à promouvoir.**

La commission considère qu'il convient à présent que l'ADEC quitte « l'indifférencié » et soit capable de sélectionner trois ou quatre axes forts, de focaliser son attention et ses efforts, en termes d'emplois, sur des secteurs précis, de réaliser une analyse des débouchés et de filières, afin de ne pas se disperser. Il convient 1°) de déterminer les secteurs économiques porteurs, 2°) de définir les besoins, 3°) de faire un choix sur les produits en dernier lieu.

? *Le phénomène de « saupoudrage » et les risques de clientélisme*

La commission d'enquête s'est interrogée sur les risques de saupoudrage et de clientélisme résultant du système actuel.

Cet aspect avait déjà été évoqué par la mission d'information sur la Corse lorsqu'elle avait auditionné le 19 mars 1997 le président de l'ADEC, à l'époque M. Paul Patriarche, lequel avait répondu : *« Il y a eu des habitudes anciennes, même au niveau des conseillers généraux – je suis conseiller général moi-même. Avant, on faisait même des demandes verbales. On se croisait dans les couloirs et on demandait une subvention, pour ceci ou cela. Le système a été long à se mettre en place. »*

Plus récemment, la commission a reçu un témoignage affirmant la persistance de ce phénomène et a interrogé les responsables de l'agence. Selon eux, il n'existe pas *a priori* de répartition géographique des aides. Le nombre de dossiers apparaît plus important pour la Corse-du-Sud que pour la Haute-Corse en ce qui concerne les aides directes. En revanche, les demandes de bonifications des intérêts d'emprunts ont été plus nombreuses en Haute-Corse. Les aides à la pêche semblent bien réparties entre les deux départements. Les services de l'ADEC ne raisonnent pas en fonction des départements, mais en fonction d'une classification entre zones urbaines, zones rurales de moins de 200 habitants et zones intermédiaires.

Mais l'ADEC ne s'adresse pas qu'aux entreprises. La commission d'enquête s'est à cet égard penchée sur la pratique qui consiste à financer des installations de chauffage de simples particuliers (primes de 5.000 francs pour l'installation d'un chauffage central à eau chaude et de 4.000 francs pour l'installation d'un chauffe-eau solaire). Cette politique entre-t-elle dans la sphère du développement de l'économie insulaire ? N'y a-t-il pas en ce domaine un risque d'orienter les aides économiques vers des besoins individuels sans doute légitimes, mais qui ne sont pas du ressort d'une agence telle que l'ADEC ?

A ces questions, la commission a entendu les réponses suivantes :

– *« Ces primes ont fait l'objet d'accusations (...). En fait, il s'agit de promouvoir le gaz en Corse. Le fonds chargé de la maîtrise de l'énergie en Corse, le FCME, a 15 ans d'existence et fonctionne efficacement. Il apparaît opportun d'augmenter le chauffage par le gaz et non par l'électricité, car EDF enregistre des déficits importants sur la région de la Corse. »(...)*

– *« Si ces aides ont sans doute eu une utilité dans le passé, elles ne sont peut-être plus nécessaires aujourd'hui. Il faut déplorer le*

« saupoudrage » avec des petites sommes au bénéfice des particuliers. L'ADEME avait sans doute une action à promouvoir ; elle a trouvé l'ADEC pour ce faire, mais on n'était pas obligé de le faire ».(...)

- « Je démens le sentiment selon lequel ces aides avaient un objet clientéliste. Les personnes demandant une aide dans ce cadre n'étaient nullement connues des responsables de l'ADEC. Le dispositif a été longtemps piloté par l'ADEME au plan technique. Toutefois un ingénieur a été recruté récemment par l'ADEC. »(...)

? Des délais importants dans le traitement des dossiers

Selon les responsables de l'ADEC eux-mêmes, le parcours moyen d'un dossier d'octroi d'une aide s'étale sur une période d'un an entre le dépôt d'intention de demande et le mandatement des fonds correspondants. Certes, de nombreux délais s'expliquent par le fait que l'ADEC est tributaire de partenariats divers qui alourdissent la procédure. Il faut distinguer les aides directes dépendant de l'ADEC et de la Collectivité territoriale et celles qui se rattachent au contrat de plan et au Docup.

Lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, en mars 1997, Mme Marie-Hélène Bianchi, directeur de l'ADEC, expliquait : *« Les délais d'attribution des subventions sont très variables. Pour les aides cofinancées par l'État, les délais sont plus longs puisque les dossiers (...) sont co-instruits par l'État et par nous-mêmes avant d'être examinés par un comité régional des aides qui se réunit tous les deux ou trois mois. Puis, ils sont traités à nouveau séparément par le préfet, qui va prendre un arrêté, et par la Collectivité territoriale, le dossier étant soumis au Conseil exécutif pour que son président décide l'attribution d'une subvention. Dans ce cas, les délais peuvent parfois atteindre un an. Cela peut arriver pour les affaires les plus longues.*

En ce qui concerne les aides que nous gérons directement, à certaines périodes, nous avons pu arriver à des délais de huit mois parce que nous avons été submergés par les demandes. Nous avons même été contraints de recruter du personnel supplémentaire sur une durée déterminée pour faire face au stock des dossiers. » – « et à deux attentats en un an ! » ajoutait le président Paul Patriarche – « et ne parlons pas des grèves ! » poursuivait Mme Marie-Hélène Bianchi.

? Le manque de moyens de contrôle

Lors de la visite de la commission d'enquête à l'ADEC en mai 1998, les responsables de l'agence ont relevé que cinq nouveaux postes étaient prévus pour l'année 1998, mais tous n'étaient pas encore pourvus. Ce supplément de personnel devrait permettre d'effectuer des contrôles sur

place plus efficaces et réguliers. Les services travaillent à partir de fiches établies sous logiciel Excel, mais ils ne disposent pas d'une base de données sur les entreprises de l'île.

Selon les déclarations qu'a pu recueillir la commission d'enquête, *« au point de départ, l'ADEC avait souhaité s'appuyer sur la base informatique de la Collectivité territoriale afin de travailler en harmonie avec elle, mais malheureusement, la coopération n'a pas fonctionné et deux ans ont été perdus. »*

L'agence ne possède pas d'outils d'évaluation à proprement parler. Il a été fait état, devant la commission, de cas où des aides, sans faire l'objet de véritables détournements, avaient été utilisées de manière abusive notamment dans le secteur des BTP : les aides reposent par exemple sur des créations d'entreprises, alors qu'en réalité, il s'agit davantage de reprises d'anciennes entreprises sous d'autres formes.

En tout état de cause, l'ADEC a indiqué ne jamais verser d'acomptes aux entreprises.

En 1995, l'ADEC a demandé que les aides à la création d'entreprises soient restreintes et mieux définies. Cette proposition fut rejetée à l'unanimité par l'ensemble des groupes de l'Assemblée de Corse. L'année suivante, l'agence nota que l'absence de délimitation de cette mesure avait créé un effet d'aubaine pour de nombreux entrepreneurs et avait coûté 10 millions de francs.

La commission d'enquête a demandé aux responsables de l'ADEC de lui décrire les modalités de suivi des aides attribuées. Pour **les aides dépendant du contrat de plan**, les services de l'État sont chargés de faire des vérifications sur pièces et sur place, l'agence ne faisant que des contrôles sur pièces ; c'est-à-dire que pour que le dossier soit complet, l'agence demande des contrats de travail, des fiches de paie, des justificatifs de banques, etc. **Pour les dossiers de bonifications**, elle vérifie que l'entreprise a bien payé les échéances de la banque. Pour **les aides à la création d'emploi**, elle réclame des attestations de la direction régionale du travail ; la validité de l'aide est conditionnée au maintien de l'emploi dans l'entreprise pendant trois ans au minimum. Pour **les aides à l'investissement**, des permis de construire peuvent être demandés. De surcroît, les bilans des entreprises bénéficiaires sont contrôlés afin de vérifier que les investissements et les emplois nouveaux sont bien comptabilisés. Les avis donnés par le bureau de l'ADEC en matière d'individualisation des aides servent à évaluer la pérennité de l'entreprise. Pour les demandes de bonifications, un entretien avec le chef d'entreprise est obligatoire. Les services de l'État sont alertés :

ils fournissent à l'agence des renseignements sur les antécédents des demandeurs de projets.

Si des anomalies sont relevées, un contrôle sur place est diligenté. En cas de détournements, des procédures de reversement sont lancées ; elles sont suivies par le service des affaires juridiques de la Collectivité territoriale de Corse, en collaboration avec le payeur régional. Cependant, de l'aveu même des responsables de l'agence, les contrôles restent très difficiles à mettre en oeuvre. Par ailleurs, nombre d'entreprises obtiennent une décision de principe leur octroyant une aide, mais ensuite ne la demandent pas, sans doute parce qu'elles n'arrivent pas à faire aboutir leur projet.

Selon le rapport d'activité de l'ADEC pour 1996, les contrôles des aides directes aux entreprises ont fait apparaître pour cette année que :

- **64 %** des entreprises primées (29) étaient en **situation régulière** au vu du règlement.

- **20 %** (soit 9 entreprises) présentaient des **irrégularités** : licenciement du personnel embauché, radiation des entreprises, voire entreprises n'ayant jamais existé !

Il est clair qu'un des principaux obstacles rencontrés par l'ADEC pour exercer ses missions tient à la faiblesse du tissu économique insulaire, à sa dispersion et à la difficulté pour les entreprises corses de franchir les seuils décisifs qui leur permettraient de se développer et de s'ouvrir vers les marchés extérieurs. Mais n'est-ce pas précisément cette situation qui justifie l'existence de l'ADEC ?

2.- La gestion non optimale de la continuité territoriale

La dotation de continuité territoriale constitue, on l'a vu, un des éléments essentiels des concours de l'État à la Corse, tant en raison de son importance stratégique que de son montant.

Lors de sa mise en place en 1976, cette dotation atteignait 151,1 millions de francs et, pour la première année pleine d'application, 244,9 millions de francs en 1977. Elle n'a fait que croître depuis lors pour atteindre 950 millions de francs en 1998. Si l'on tient compte de l'érosion monétaire, elle a donc plus que doublé en francs constants au cours de cette période, passant d'environ 475 millions de francs en 1976 (valeur 1998) à 950. Entre 1977 et 1998, la variation atteint encore + 35% en francs constants.

L'importance des sommes en cause et leur évolution sur une longue période justifie que l'on s'attarde quelque peu sur les conditions dans lesquelles elles sont utilisées.

Si des surcoûts peuvent être relevés, aussi bien dans le domaine maritime qu'aérien, il convient de souligner que les objectifs de la continuité territoriale ont été atteints. De plus, certaines des critiques récurrentes avancées par les insulaires apparaissent injustifiées.

a) Des surcoûts réels

Ces surcoûts avaient déjà été analysés pour certains d'entre eux dans le rapport du sénateur Oudin.

• Le transport maritime supporte les principaux d'entre eux

Ces surcoûts en matière de transport maritime sont imputés à l'État, à la SNCM, qui assure la majeure partie du trafic maritime entre la Corse et le continent, et les ports de Marseille et de Nice.

? La préférence donnée aux chantiers navals français

L'État est d'abord contesté, au travers notamment de la préférence donnée aux chantiers navals français. Devant la commission d'enquête, il a été indiqué que le surcoût supporté par la SNCM du fait de l'obligation de commander à des chantiers français a été ainsi évalué à environ 600 millions de francs (valeur 1997) pour tous les navires acquis depuis 1989, dont 150 pour le seul *Napoléon Bonaparte*.

? Le manque de productivité de la SNCM

La SNCM est également critiquée pour ses sureffectifs et son manque général de productivité. Le surcoût le plus important provient des charges salariales du personnel navigant, auxquelles s'ajoutent les conséquences d'accords collectifs ou de pratiques limitant le nombre d'heures ou de jours de travail. Par ailleurs, d'après les informations recueillies par la commission, si les effectifs embarqués sur les navires à grande vitesse et, dans une moindre mesure, sur les cargos rouliers sont conformes aux normes de la profession, il n'en va pas de même pour les paquebots transporteurs.

Pourtant, la situation n'est pas aussi catastrophique que d'aucuns la décrivent.

Si la direction actuelle de la SNCM est parfaitement consciente que

ses efforts de productivité doivent être poursuivis dans l'avenir¹, ceux-ci n'en ont pas moins été réels. La simple approche globale le montre : entre 1990 et 1997, la subvention reçue n'a augmenté que de 3,3% en francs courants, ce qui représente une baisse de 9,8% en francs constants (alors qu'entre temps, la dotation totale de l'État progressait de 21,4% en francs courants, soit encore +6,5% en francs constants)². Au cours de la même période, les effectifs de la compagnie ont été réduits, de 228 (soit -22,4%) pour le personnel sédentaire et de 257 (soit -15,2%) pour le personnel navigant. Dès lors, la masse salariale a reculé de 14 millions de francs courants (soit -2%) ou de 114 millions de francs constants (soit - 14,3%).

Il est clair également que la détérioration des comptes de la SNCM observée au cours des dernières années³ s'explique essentiellement par la contraction simultanée de ses deux principaux courants de trafic, la Corse⁴ et l'Algérie⁵. Ces pertes brutales de trafic ont entraîné un manque à gagner estimé à 300 millions de francs en terme de chiffre d'affaires pour les deux années 1995 et 1996.

¹ Un projet d'entreprise est en cours d'élaboration au sein de l'entreprise dont l'objectif est de parvenir à une réduction en niveau de 6% de la masse salariale sur trois ans.

² Le nombre de passagers transportés par la SNCM sur le réseau de la Corse a certes diminué de plus de 10% au cours de la même période. Cependant, les obligations de service public sont telles que l'évolution du trafic joue peu sur les coûts ; elle se répercute au contraire presque directement sur la marge de l'entreprise. Dès lors, une diminution du trafic, surtout s'il s'agit du trafic touristique de la saison estivale, devrait plutôt entraîner un accroissement de la subvention. C'est d'ailleurs ce que prévoit la convention qui lie la compagnie à l'office des transports : « *dans l'hypothèse où (...) les niveaux de trafic ayant servi de base au calcul de la subvention se dégraderaient de façon substantielle, (ils) se rapprocheront pour étudier ensemble les mesures à mettre en œuvre en matière de desserte, de tarifs ou d'ajustement à la hausse du montant de la dotation en vue de rétablir l'équilibre financier de la compagnie* ».

³ Positifs ou équilibrés jusqu'en 1994, les comptes de la SNCM ont été déficitaires en 1995 et 1996 faisant apparaître des pertes cumulées de 219 millions de francs. L'équilibre a été retrouvé en 1997 (+ 20 millions de francs de résultat net) grâce à la reprise du trafic.

⁴ Le trafic est passé de 1.145.000 passagers en 1994 à 1.013.000 en 1996, ce qui représente une baisse de 11,5% en deux ans.

⁵ Après avoir été suspendu en 1995, par décision gouvernementale, le trafic ne représente plus, depuis lors, que le tiers des flux des années antérieures.

? *Les surcoûts portuaires*

Les ports de Marseille (pour le coût des dockers et , plus généralement, des autres services portuaires) et de Nice (pour les taxes perçues depuis son effondrement en 1978) figurent parmi les accusés.

Un responsable de la SNCM entendu par la commission d'enquête reconnaissait que, dans certains domaines, « *le port de Marseille est d'un prix de revient et d'un coût supérieurs aux ports corses* ». A propos de la manutention, il indiquait que « *les tarifs de manutention sont insupportables. Au port de Marseille, pour ce qui nous concerne, ils sont 40 à 50 % plus élevés que ceux en vigueur en Corse. Vis-à-vis des Corses, c'est extrêmement choquant. A Marseille, les tarifs d'un autre opérateur de frêt , la CMN, sont inférieurs aux nôtres de 20 %. Il est impossible de maintenir ces conditions. L'un des efforts à accomplir doit l'être dans le cadre de la manutention. Cela ne sera pas aisé, car on s'attaque au difficile problème des dockers.* » Il poursuivait en estimant qu'il devenait urgent de réagir : « *on ne peut pas rester à ce niveau. En clair, nous avons des bateaux qui arrivent entre 6 et 8 heures du matin ; il faut commander un travail de huit heures, alors qu'il suffit de trois heures pour décharger un bateau. En Corse, ils ont été plus malins que les Marseillais, puisqu'ils commandent des demi-shifts de quatre heures mais, à Marseille, les dockers l'ont systématiquement refusé. Les manutentionnaires ont-ils poussé les feux et fait pression sur les dockers ? Je me garderai bien de répondre.* » S'agissant des autres coûts, il relevait que : « *Nous ne faisons pratiquement pas appel au remorquage, cela n'est donc pas significatif. Par contre, nous avons un problème avec le lamanage sur le port de Marseille, auquel nous avons aussi l'intention de nous attaquer.(...) En ce qui concerne les coûts du port autonome, (...) plus de 300 millions de francs ont été consacrés à l'amélioration des quais et de l'accueil, sans aucune augmentation tarifaire. Depuis quatre ans, les tarifs du port autonome pour cette destination sont gelés. Ils doivent être légèrement supérieurs à ceux des autres ports, mais l'écart se réduit progressivement* ».

• *La multiplication des infrastructures fait obstacle aux économies d'échelle*

Les conséquences de la multiplicité des infrastructures couvertes par la continuité territoriale, à savoir sept ports et quatre aéroports, commencent à faire l'objet d'un débat en Corse même.

Devant la mission d'information sur la Corse, cette multiplicité a été vivement critiquée, notamment par certains milieux économiques de l'île,

qu'il s'agisse par exemple du Rialzu Economicu¹ ou de l'union patronale interprofessionnelle de la Haute-Corse². Le président de l'office des transports posait lui-même, implicitement et avec d'infinies précautions, la question.

Le rapport du Sénateur Oudin chiffrait à 60 millions de francs l'économie procurée par une éventuelle suppression de la desserte fret des ports départementaux de Porto Vecchio, de Propriano, de Calvi et de l'Ile-Rousse. Cette estimation mériterait sans doute une actualisation.

En effet, la CMN s'est livrée, à la demande de l'office des transports, à une étude de faisabilité de la desserte des ports de Propriano et de la Balagne par un seul navire mixte rapide à la place des deux cargos rouliers mis en ligne actuellement : elle a permis de chiffrer à environ 62 millions de francs par an le surcoût pour la continuité territoriale de la desserte actuelle de ces ports. De même, l'audit d'Arthur Andersen indiquait, pour la SNCM, que « *la desserte hors saison des ports corses dits "secondaires" a représenté en 1995 37% de la perte totale annuelle avant subvention liée au réseau Corse, alors que moins de 7% du total des passagers empruntent ces lignes* ».

Les difficultés des liaisons intérieures, notamment routières, constituent le principal argument régulièrement avancé pour justifier la structure de la desserte actuelle. Il n'est pas totalement dénué de fondement mais le retard mis dans l'adaptation du réseau routier, alors que des moyens financiers non négligeables ont été mis à disposition dans le cadre du contrat de plan, incite à une certaine circonspection. D'autant plus qu'il a été dit devant la commission d'enquête que, quand un bateau desservait un grand port avant un port départemental, il n'était pas rare de voir les camions descendre dans le premier avant d'emprunter la route pour rejoindre leur destination finale.

Une autre argument, juridique celui-ci, est parfois avancé. Il revient à rejeter la responsabilité de cette situation sur l'État. Cet argument a été

¹ « *Je trouve aberrant que la Corse possède six ports de commerce. Quand je vois que la Corse possède trois aéroports internationaux pour 250.000 habitants, je me demande si l'argent public est bien utilisé* » déclarait M. Claude Pompa, son secrétaire du bureau exécutif.

² « *Je serai très clair. Dans notre esprit, nous pensons qu'un port de commerce à Bastia et un autre à Ajaccio seraient amplement suffisants* » a dit M. William Godbillon, son président.

employé notamment par le président de l'office des transports devant la mission d'information sur la Corse : la desserte des ports départementaux étant prévue dans les concessions conclues par l'État en 1976, sa suppression ou son réaménagement seraient impossibles au risque de voir la compagnie concessionnaire demander un dédommagement. Il est assez plaisant de sous-entendre que l'État serait à l'origine de la multiplication des ports départementaux¹.

• La subvention au transport du ciment a été versée en pure perte

La convention relative à la desserte de la Corse en ciment a été dénoncée par l'Assemblée de Corse le 30 juin 1998. Pourtant, rien n'a changé à partir de cette date, preuve, s'il en était besoin, que la subvention versée au concessionnaire l'a été en pure perte. De 1993 à juin 1998, la subvention a atteint 78,5 millions de francs.

Le Conseil exécutif a jugé, en effet, cette concession totalement contraire au droit communautaire et avait, l'année dernière, proposé sa dénonciation accompagnée d'une banalisation du transport du ciment, c'est-à-dire par transport en camion embarqué sur les cargos rouliers de la SNCM ou de la CMN et non plus en vrac.

L'intervention de M. François Piazza-Alessandrini, président de l'office des transports, devant l'Assemblée de Corse le 8 décembre 1997², éclaire remarquablement les bizarreries du dossier du ciment, qui ne tiennent pas visiblement toutes à son acheminement sur l'île :

« Depuis que cette proposition a été faite, que s'est-il passé ? Les uns et les autres ont réagi. J'ai ici une lettre du syndicat corse des négociants et distributeurs de matériaux (zone industrielle du Vazzio) etc., qui dit quoi en substance ? On peut, on n'a qu'à dénoncer puisqu'il faut dénoncer la concession, mais il n'est pas nécessaire de prendre des mesures particulières parce qu'il résulte des contacts que nous avons pris les uns et les autres qu'on peut assurer le transport dans les mêmes conditions ou dans des conditions voisines sans subvention... »

¹ Un élu corse entendu par la commission d'enquête expliquait, à ce propos, comment il était allé « voir un ministre pour lui dire qu'il n'était pas normal que les bateaux n'arrivent pas chez moi » et avait pu ainsi assurer la desserte maritime de sa région.

² Séance au cours de laquelle la décision de dénoncer la convention a été prise

D'autres m'écrivent : Ajaccio Béton. Il y a même une lettre qui vient d'Italie, de la société d'exploitation de carrières et d'agrégats. Ce ne sont pas des importateurs de ciment, ce sont des utilisateurs qui traitent une quantité non négligeable de ciment. Ceux-là sont plus intéressés par la proposition que nous faisons de banaliser le transport et de le faire bénéficier d'un tarif adapté, sans doute parce qu'ils y voyaient le moyen de se soustraire au monopole d'importation d'une dizaine de sociétés, d'entreprises du syndicat corse des négociants et des distributeurs de matériaux.

J'en déduis que l'intérêt des uns et des autres n'est pas forcément le même. Celui des importateurs n'est pas forcément le même que celui des utilisateurs. Mais il n'est pas urgent de prendre des dispositions particulières puisqu'on est toujours à temps si on le veut, à partir du 1^{er} janvier 1999, pour prendre des dispositions telles que celles que nous proposons aujourd'hui.

Je ne peux pas m'empêcher tout de même de faire une observation au passage : en 1989, lorsque l'office avait fait une étude sur le transport du ciment, il avait identifié un certain nombre de surcoûts qui lui paraissaient anormaux et qui l'avaient conduit, tout en maintenant la subvention qui était à l'époque de 11 ou 12 millions de francs, à abaisser le prix du transport du ciment de 19 % très exactement au 1^{er} janvier 1990.

Or, personne en Corse ne s'en est aperçu puisque le jour même où on avait abaissé le prix du transport du ciment de 19 %, les cimentiers avaient augmenté le prix du ciment à concurrence de ce dont nous avions abaissé le prix du transport. Ce qui prouve bien que naturellement dans ce domaine, on fait un peu à la tête du client.

C'est pour cela d'ailleurs que le système n'est pas légal, il n'est pas normal puisqu'il s'analyse, en fait, comme un système aboutissant à une distorsion de concurrence en faveur des cimentiers Vicat et Lafarge qui ont des cimenteries dans la région niçoise.

Aujourd'hui, la lettre qui nous est adressée par le syndicat corse des négociants et des distributeurs de matériaux est l'aveu clair et net de cette affaire, à savoir que la filière du ciment (je ne sais pas qui) nous propose de faire à partir du 1^{er} janvier 1999 la même chose que ce qui est fait aujourd'hui, mais sans subvention, sans avoir besoin de subvention. C'est l'aveu implicite qu'on consacrait à subventionner l'importation et l'approvisionnement de la Corse en ciment 15 millions de francs dont les uns et les autres bénéficiaient alors que cela n'était pas nécessaire et que les uns et les autres sont prêts à ajuster leur prix à due concurrence de 15 millions de francs de moins pour le transport.»

En effet, le syndicat des négociants et distributeurs de matériaux de construction, créé pour l'occasion, a négocié avec le transporteur et les cimentiers un accord assurant la poursuite du transport en vrac sur un seul des deux bateaux précédemment mis en ligne. Parce qu'il entraînait le licenciement de 13 marins, le retrait de ce second navire a déclenché en juin dernier un mouvement social. Sous l'égide de l'Assemblée de Corse¹, un accord a été conclu sur le sort de ces marins : 8 ont été reclassés (4 à la SNCM, 3 à la CMN et le dernier à Corsica Marittima, compagnie qui assure le transport maritime du pétrole), les 5 autres ont perçu des indemnités comprises, selon leur ancienneté, entre 200.000 et 400.000 francs.

• La desserte aérienne suscite également quelques interrogations

Il est possible de s'interroger sur la pertinence du choix de certains concessionnaires et sur l'existence de sureffectifs au sein de la compagnie Corse Méditerranée.

? Le cas de la compagnie Kyrnair

La compagnie Kyrnair est concessionnaire des liaisons entre la Corse et Toulon. Dans un rapport conjoint des commissions des finances, du plan et de l'environnement de l'Assemblée de Corse d'octobre 1997 relatif à la définition des obligations de service public en matière aérienne, on peut lire en effet : « *L'office propose le maintien des lignes reliant Marseille, Nice et Paris-Orly aux quatre aérodromes insulaires. La question est posée pour les lignes de Toulon exploitées par Kyrnair ; y a-t-il un intérêt à maintenir ces lignes dans le service public ? Elles n'y ont été incluses au départ qu'en considération de la compagnie qui les exploite et de ses personnels ; en outre leur coût s'avère élevé, la subvention par passager transporté étant nettement plus importante que pour les lignes Marseille-Corse. Par ailleurs, la subventionnement de ces lignes risque toujours selon l'office de dégrader l'équilibre économique des lignes de Marseille en réduisant leurs recettes dans un contexte difficile* ».

? Le cas de la compagnie Corse Méditerranée

La CCM est titulaire d'une concession sur les six lignes reliant Ajaccio, Bastia et Calvi à Marseille et Nice. Créée en 1989 à l'initiative de la Collectivité territoriale de Corse, qui détient aujourd'hui plus de 60% de son capital et désigne 7 des 11 membres de son conseil d'administration, cette société d'économie mixte réalise un chiffre d'affaires proche de 500 millions

¹ Au travers du président de sa commission du développement économique, M. Paul Natali.

de francs en 1997 et présente un résultat excédentaire (4,5 millions de francs en 1997).

Mais le niveau de ses effectifs laisse perplexe : 420 personnes pour une flotte de seulement 8 appareils en 1997. La comparaison, portant sur l'année 1996, avec d'autres compagnies régionales françaises de taille significative montre qu'il s'agit là d'un effectif particulièrement important¹ :

– la CCM employait 398 personnes en 1996 (dont 138 navigants) pour une flotte de 8 avions (tous de plus de 20 sièges) et exploitait 11 lignes ;

– Brit'Air employait 500 personnes en 1996 (dont 260 navigants) pour une flotte de 21 avions (tous de plus de 20 sièges) et exploitait 20 lignes ;

– Régional Airlines employait 426 personnes en 1996 (dont 181 navigants) pour une flotte de 28 avions (dont 21 de plus de 20 sièges) et exploitait 48 lignes ;

– Air Littoral employait 1.038 personnes en 1996 (dont 440 navigants) pour une flotte de 38 avions (dont 32 de plus de 20 sièges) et exploitait 31 lignes.

b) La dotation de continuité territoriale a atteint ses objectifs

La mise en place et la gestion de la continuité territoriale a atteint ses principaux objectifs, à savoir faire face aux besoins de transport dans des conditions de confort et de prix tout à fait convenables. C'était déjà la conclusion à laquelle aboutissait le rapport du Sénateur Oudin : « *le système (...) a permis d'atteindre largement le but fixé, à savoir une desserte moderne et efficace des ports corses, répondant aux attentes de la clientèle tant insulaire qu'extérieure à l'île* ».

Ce constat favorable porte à la fois sur la fréquence des liaisons, la qualité des navires mis en œuvre, les dessertes des différentes régions de l'île et les tarifs pratiqués.

¹ « *Je pense qu'à ce niveau-là, ce n'est plus du transport aérien, c'est du racolage électoral* » déclarait, devant la mission d'information sur la Corse, M. Pascal Dellamonica, président de la Chambre syndicale régionale des agents de voyage.

• *Des liaisons fréquentes*

Les obligations de desserte imposées aux compagnies concessionnaires, variables selon les périodes de l'année, s'efforcent de répondre aux besoins des usagers et de faire face aux pointes de trafic prévisibles. Les programmes aériens, par exemple, sont organisés de façon à permettre au moins un aller-retour entre Paris et la Corse dans la journée, même si, la commission d'enquête a pu l'expérimenter par elle-même, les contraintes horaires restent fortes.

Il faut garder à l'esprit que ce sont ces obligations de services qui génèrent une grande part des surcoûts supportés par les compagnies et que s'attache à compenser la dotation de continuité territoriale. On l'a vu, le trafic passagers est pour l'essentiel marqué par une forte saisonnalité et une forte directionnalité. Dans les périodes creuses ou dans certains sens dans les périodes plus fréquentées, les navires ou les avions connaissent des taux de remplissage très faibles.

• *Des tarifs avantageux*

Au vu du poids des subventions dans le chiffre d'affaires des compagnies concessionnaires, il est clair que le versement de celles-ci permet de proposer des tarifs sensiblement plus bas qu'en l'absence de toute subvention. Cela ne saurait suffire évidemment à apprécier l'efficacité de la continuité territoriale.

Son succès en matière de tarifs peut s'apprécier de deux manières. D'une part, on peut comparer les tarifs proposés à ceux pratiqués ailleurs en Europe dans un contexte géographique comparable. Dans ce cas, le bilan est très favorable. D'autre part, on peut se livrer à une analyse nationale en tentant de comparer les tarifs sur la Corse avec ceux pratiqués sur d'autres liaisons, aériennes ou ferroviaires, en France.

? *Une comparaison internationale favorable*

Ce constat est confirmé par l'office des transports lui-même qui indiquait, dans un rapport de mars 1997, que « *le coût relativement favorable des transports maritimes est méconnu dans l'île et il convient de mieux en informer le public. Pour ce qui est du fret et des navires rapides, ils sont sans équivalent en Europe. D'une manière générale, le coût du transport maritime continent-Corse supporte aisément la comparaison avec ce qui se pratique ailleurs dans des conditions voisines* ». Rappelant les diverses mesures tarifaires mises en place au fil des années, ce rapport affirmait que « *la thèse selon laquelle les tarifs maritimes auraient*

régulièrement augmenté plus que le niveau général des prix ne résiste pas à un examen sérieux et approfondi des réalités ».

Comme l'expliquaient devant la mission d'information sur la Corse les deux directeurs-adjoints de la SNCM, « *en matière de fret, le coût du transport est près de deux fois inférieur à ce qu'il devrait être dans le cadre d'une exploitation commerciale privée concurrentielle. (...) En matière de fret, la subvention intervient donc fortement pour diminuer le coût du transport* ». En effet, « *la répercussion du coût du transport sur le coût des marchandises est extrêmement faible. Aujourd'hui, les tarifs fret sont très compétitifs ; le client paie la mise à bord, la manutention et le déchargement, mais il ne paie pratiquement pas le transport stricto sensu : c'est la subvention de la Collectivité territoriale qui couvre le coût du navire* ». Cela a été réaffirmé par un autre responsable de la SNCM entendu par la commission d'enquête : « *concernant le fret, nous sommes 50% moins chers qu'entre les Baléares et l'Espagne* ».

? Une comparaison nationale délicate à effectuer

Il est difficile, chiffres en mains, de se livrer à une comparaison fine des tarifs supportés par un passager faisant le trajet Corse-continent et ceux acquittés par un passager effectuant un trajet analogue sur le continent.

D'une part, hormis les liaisons de bord à bord, les lignes aériennes entre la Corse et le continent représentent des distances plus longues que pour les autres lignes exploitées en France. D'autre part, le maquis que sont devenues les grilles tarifaires, notamment en matière aérienne, rend délicates ces comparaisons, le prix payé variant selon les caractéristiques du passager ou les modalités de son voyage et de son séjour.

A l'origine, la desserte maritime de la Corse se référait explicitement à la tarification de la SNCF. Ainsi en 1976, les tarifs étaient-ils fixés par référence au prix du kilomètre-ferroviaire et à la distance moyenne entre les ports corses et ceux du continent. Force cependant est de reconnaître que, depuis lors, la référence aux tarifs de la SNCF est devenue de plus en plus théorique. En matière de marchandises, la transposition des tarifs ferroviaires est devenue pratiquement impossible et les compagnies ont adopté un tarification essentiellement fondée sur la longueur des remorques. Pour les passagers, la référence à la SNCF est devenue de plus en plus ténue, ne serait-ce qu'en raison des évolutions propres de la tarification ferroviaire, notamment par l'abandon de la tarification kilométrique.

En prenant les tarifs de base, on peut constater :

- que les tarifs aériens entre Paris et la Corse sont moins élevées que sur d'autres lignes, rappelons-le forcément plus courtes : 1.028 francs pour Paris-Bastia, au lieu de 1.048 francs pour Paris-Bordeaux, 1.108 francs pour Paris-Marseille ou Paris-Toulouse et 1.753 francs sur Paris-Nice ; la comparaison avec des tarifs de lignes transversales est encore plus favorable : 1.537 francs pour Lille-Nice ou 1.888 francs pour Toulouse-Strasbourg
- que les tarifs de bord-à-bord supportent la comparaison : le tarif aérien entre Ajaccio et Nice atteint 508 francs et le trajet en NGV entre Bastia et Nice 302 francs, à comparer aux 304 francs payés par un passager d'un TGV entre Paris et Lyon, aux 269 francs payés sur Paris-Lille ou aux 337 francs entre Paris-Bordeaux¹.

L'efficacité de la continuité territoriale est également parfois mise en doute lorsque sont comparés les tarifs proposés par les compagnies concessionnaires et ceux pratiqués par les sociétés non concessionnaires ou par les compagnies italiennes, c'est-à-dire par des compagnies non subventionnées.

Il n'y a pas lieu pourtant de s'en étonner. Comme l'expliquait M. François Piazza-Alessandrini, président de l'office des transports, devant la mission d'information sur la Corse : « *Premièrement, les compagnies italiennes n'ont aucune obligation de service public et effectuent donc les dessertes qu'elles désirent, au moment où le trafic est intense. Or, ce qui alourdit considérablement les charges des compagnies qui gèrent le service public, c'est toute la basse saison pendant laquelle les bateaux sont vides². Deuxièmement, ces compagnies desservent la Corse à partir de l'Italie sous pavillon panaméen ; vous savez ce que cela veut dire. Troisièmement, les charges que supporte la compagnie nationale, ses coûts d'exploitation ne sont en rien comparables à ceux d'une compagnie que l'on crée aujourd'hui. Par ailleurs, Livourne est à 120 kilomètres de Bastia, alors que Marseille est à 400 kilomètres* ».

¹ Les tarifs SNCF cités sont des tarifs de seconde classe et pour le niveau de tarification le plus faible.

² Cet argument est incontestable. Le rapport d'audit réalisé, en février 1997, par Arthur Andersen sur la situation de la SNCM notait : « *le coût du réseau Corse provient pour l'essentiel (88% - chiffre 1995) des résultats constatés hors de la saison haute* ».

c) La continuité territoriale ne profiterait pas aux Corses : une critique à nuancer

La principale critique formulée par les insulaires à l'encontre du mécanisme de la continuité territoriale consiste à considérer que la dotation ne profiterait pas aux Corses : les surcoûts constatés les priveraient d'une partie des effets qu'ils seraient en droit d'attendre d'une dotation d'un tel montant.

« L'enveloppe de continuité territoriale s'arrête en cours de route, en particulier à Marseille, mais aussi dans beaucoup d'autres endroits » déclarait ainsi M. Claude Sozzi, président de l'union interprofessionnelle des syndicats artisanaux de Corse-du-Sud. Le président de l'office des transports était plus explicite : *« l'enveloppe sert donc, qu'on le veuille ou non, à financer non seulement les plans sociaux qui ont été mis en place à la suite de la réforme de la manutention sur le port de Marseille, mais également depuis 20 ans – et nous n'avons cessé de dénoncer ce scandale – l'effondrement du port de Nice survenu en 1978 auquel nous continuons de payer des taxes exorbitantes »*.

Les surcoûts ne peuvent, on l'a vu être niés. Certains cependant semblent relever en partie de la responsabilité des Corses eux-mêmes. Ils pèsent sans conteste sur les coûts d'exploitation des compagnies concessionnaires et donc sur leur besoin de subvention. Pour autant est-il exact de dire qu'il s'agit d'un prélèvement indu, au détriment de la Corse, sur la dotation de continuité territoriale ?

Cette interprétation communément répandue en Corse apparaît très contestable.

Sans justifier d'aucune façon ces surcoûts qu'il faut au contraire s'attacher à réduire, force est de constater qu'ils sont fort anciens et donc qu'ils ont été largement pris en compte dans la détermination du montant de la dotation au cours des premières années de sa mise en place. Les critiques insulaires seraient donc recevables si la situation s'était détériorée au cours des dernières années. Or, comme on l'a vu ci-dessus en ce qui concerne la SNCM, ce n'est pas le cas.

Par ailleurs, affirmer que l'argent de la dotation ne profite pas à la Corse revient à faire l'impasse sur l'importance des dépenses que les compagnies concessionnaires réalisent en Corse, qu'il s'agisse des salaires de leur personnel résidant en Corse, de leurs approvisionnements dans l'île, des frais engagés dans les ports et aéroports corses, des impôts et taxes locales, etc... Celles-ci représentent une part non négligeable de la subvention qu'elles reçoivent comme l'indique le tableau ci-dessous.

DÉPENSES RÉALISÉES EN CORSE PAR LES COMPAGNIES CONCESSIONNAIRES EN 1997

	Subvention reçue ⁽¹⁾	Dépenses réalisées en Corse	Part (en %)
SNCM	531,4	270,0	50,8
CMN	150,0	54,7	36,5
PITTALUGA	15,2	6,5	42,8
AIR FRANCE	32,4	non connues	—
CCM	153,4	225,0	non significatif ⁽²⁾
TAT	31,5	27,6	87,6
KYRNAIR	5,7	non connues	—
TOTAL	919,4	583,8	63,5

(1) Y compris les sommes versées en 1998 au titre de l'exercice 1997.

(2) Les dépenses de la CCM réalisées en Corse représentent 30,9% de son chiffre d'affaires.

3.- L'échec patent des aides au secteur agricole

Le secteur agricole est sans doute celui qui a suscité les sollicitudes les plus nombreuses et les plus répétées de la part des pouvoirs publics au cours des quinze dernières années. Les dépenses publiques ont pris plusieurs formes : des plans de désendettement se sont multipliés et les subventions et aides de diverse nature se sont accumulées au bénéfice des exploitations agricoles sans que les effets et les coûts de ces aides ne soient évalués avec la rigueur et l'objectivité nécessaires. Aujourd'hui la commission d'enquête doit dresser le constat sans appel de l'échec total des plans généraux de désendettement et des graves insuffisances des modalités d'octroi des subventions publiques par l'office du développement agricole et rural de Corse (ODARC).

a) Un constat sans appel : l'échec total des plans généraux de désendettement de l'agriculture corse

– Une succession ininterrompue de plans

Dans un rapport de mai 1998 relatif aux mesures d'allégement de la dette agricole corse de 1988 à 1998, l'Inspection générale des finances notait : « *Le meilleur moyen, pour un emprunteur, de réduire sa dette, consiste à la rembourser, et le plus rapidement possible. Cette lapalissade semble méconnue en Corse. Au contraire, les plans d'aménagement ont toujours eu pour effet de rallonger la durée du remboursement. En se succédant les uns aux autres, les mesures tendent d'ailleurs à reporter indéfiniment le premier remboursement.*

Pendant ce temps, les intérêts s'accumulent et sont capitalisés. La dette s'accroît. Afin de modérer ou d'interrompre cette croissance exponentielle, les Pouvoirs publics décident parfois d'alléger la dette, en prenant en charge une partie des annuités. »

Les mesures se sont ainsi succédé sans interruption depuis dix ans. La lenteur dans la définition des mesures, puis dans leur mise en œuvre concrète, permit d'assurer une certaine continuité en la matière¹. Au moment où la *énième* mesure avait fini de produire ses principaux effets, la mesure *n + 1* était annoncée par le gouvernement. La lenteur dans la mise en place des mesures présentait un avantage certain pour les débiteurs car, dès l'annonce d'un nouveau plan, les annuités impayées se voyaient gelées en attente de consolidation. A titre d'exemple, les prêts de « sauvegarde » mis en place en 1993 permirent de reporter les premières échéances non prises en charge à l'issue du plan Nallet. Quant à la « mesure Balladur », elle fut annoncée au début de 1994, soit un an avant la première échéance des prêts de consolidation. La mesure Juppé fut annoncée au début de 1996, ce qui coïncida avec la première échéance des prêts Balladur.

Le résultat de cette situation est simple : de 1988 à aujourd'hui, un emprunteur agricole put ne jamais rembourser un centime des prêts agricoles contractés. Au total, les prêts agricoles jamais remboursés s'élèveraient à environ 600 millions de francs aujourd'hui.

Depuis près de vingt ans, pas moins de douze plans de désendettement ont été mis en place. Chacun d'entre eux était conçu comme devant être le dernier. Force est de constater que ces mesures gouvernementales n'ont point atteint l'objectif qui leur était assigné. Au contraire, l'endettement global de l'agriculture a augmenté au lieu de diminuer au fil du temps. Cette politique menée par les différents gouvernements au cours des dernières années se solde donc par un échec total.

EVOLUTION DES RETARDS DE PAIEMENT DES PRÊTS

(prêts à moyen terme ; en MF)

¹ Ainsi la mesure Nallet-Corse s'est étalée sur dix ans. La consolidation Balladur a connu le même type de délai. Sa mise en place devait au départ être achevée le 31 mars 1995. De report en report, elle s'est finalement terminée le 29 février 1996. Les mesures Juppé lancées dès le début de 1996 ont vu leur définition et leur mise en œuvre s'étaler sur près de deux ans. Le dispositif a été arrêté par une convention entre l'État et le Crédit agricole le 30 juillet 1996. Le « comité 2 » a siégé principalement au deuxième semestre 1997. Le premier paiement des emprunteurs devait intervenir avant le 30 juin 1998, soit plus de deux ans après l'annonce de la mesure.

	Déc-93	Déc-94	Déc-95	Déc-96	Déc-97
TOUS PRÊTS AGRICOLES À MOYEN TERME					
Encours théorique	878	882	930	565	833
Encours réels	943	975	1097	1013	996,8
Retards	65	93	167	448	163,8
Retards/Encours réel (Corse)	7 %	10 %	15 %	44 %	16 %
Idem (toutes CR)	2,5 %	2,5 %	2,6 %	2,6 %	2,5 %
DONT PRÊTS AGRICOLES BONIFIÉS					
Encours réels	341	300	489	537	507,6
Retards	28	32	54	226	106
Retards/Encours réel (Corse)	8 %	11 %	11 %	42 %	21 %
Idem (toutes CR)	1,9 %	1,8 %	1,9 %	2,0 %	1,8 %
PRÊTS AUX ENTREPRISES					
Encours réels	1297	1352	1369	1420	1381
Retards	74	252	308	414	249
Retards/Encours réel (Corse)	6 %	19 %	22 %	29 %	18 %
Idem (toutes CR)	3,5 %	5,0 %	5,0 %	5,6 %	4,6 %
TOUTES CATÉGORIES DE PRÊTS À MOYEN TERME					
Encours réels	4958	5523	5405	5519	5524
Retards	191	519	673	1072	525
Retards/Encours réel (Corse)	4 %	9 %	12 %	19 %	10 %

Source : caisse nationale de Crédit agricole

Conçue dès 1989 par une circulaire du 24 juillet co-signée par les deux ministres de l'agriculture et du budget, et mise en œuvre entre 1991 et 1994, la mesure « **Nallet-Corse** »¹ visait à alléger fortement la dette déjà contractée par les exploitants et à leur offrir de nouveaux prêts de développement.

Le coût du dispositif institué ne devait pas dépasser 185 millions de francs. La circulaire de 1989 subordonnait l'attribution des prêts et des subventions à deux principes. Seules les exploitations viables devaient être

¹ Plusieurs dispositifs étaient prévus. La prise en charge totale ou partielle pendant cinq ans au maximum des annuités des prêts pour les exploitations en difficulté mais viables a coûté 300 millions de francs sur six ans (1990–1995) pris en charge par l'État. L'octroi de nouveaux prêts par le Crédit agricole devait permettre de financer le développement des exploitations : 259 millions de francs ont été consentis à ce titre sur les trois années 1990–1992. Des prêts de consolidation ont également été accordés pour un montant global de 220 millions sur la même période. La prise en charge des frais financiers pour les nouveaux prêts consentis aux exploitations était possible dans le cadre des plans de redressement et de développement (PRD). Le coût s'est élevé à 33 millions sur six ans. Enfin, la mesure Nallet comportait un volet d'octroi de subventions d'adaptation aux exploitations peu ou pas endettées. Celles-ci se sont élevées à 106 millions sur six ans.

concernées par la mesure après examen approfondi de leur situation. L'aide devait être globalement inférieure à la différence entre les charges de remboursement supportées par l'exploitation et sa capacité de remboursement. La majorité des exploitants corses ne tenant pas de comptabilité probante, les informations qu'ils fournirent ne purent pas toujours être vérifiées. De plus, la circulaire n'avait prévu aucun délai pour la présentation des demandes d'aides, ce qui explique que ces demandes se soient étalées sur plus de deux ans (jusqu'à ce qu'un comité interministériel fixe au 1er octobre 1991 la date limite de dépôt).

En Haute-Corse, pour des raisons d'ordre public, le préfet devait bientôt décider de ne plus réunir la commission départementale des agriculteurs en difficulté. Les aides furent donc octroyées dès 1992, en dehors du cadre collégial prévu par les instructions ministérielles. Quant à l'administration (directions régionale et départementale de l'agriculture et de la forêt), elle se déchargea sur la caisse régionale de Crédit agricole de la préparation des mandatements et du paiement des aides publiques aux bénéficiaires.

Alors que la circulaire de 1989 avait déterminé une enveloppe d'un montant maximum de 185 millions de francs, la dépense totale s'éleva en définitive à 441,4 millions de francs pour 1.060 dossiers. L'aide moyenne par dossier a donc atteint 261.000 francs pour les agriculteurs corses, alors que, dans les autres départements, elle ne fut pas supérieure à 25.000 francs. Cet effort financier n'eut pas pour effet d'améliorer la situation des agriculteurs corses. Au contraire, la mesure conduisit à l'aggravation de cet endettement. Dès septembre 1992, la caisse régionale de Crédit agricole constatait le phénomène en même temps que l'augmentation des créances douteuses et litigieuses (qui représentaient alors 21 % des crédits à l'agriculture corse à comparer à la moyenne nationale de 4 %).

Face à cette situation, la banque n'hésita pas à prendre l'initiative de **prêts dits de « sauvegarde »**. On peut d'ailleurs s'interroger : de quelle sauvegarde s'agissait-il : celle de l'agriculture corse ou celle de la banque elle-même ?

Ces prêts, réalisés principalement en 1993 dans l'attente d'une nouvelle intervention de l'État, visaient notamment à consolider les échéances impayées de 1993 et 1994. Décidés par la caisse régionale de Crédit agricole, ils ne résultèrent donc pas d'une décision gouvernementale. Ils se sont même mis en place contre l'avis du gouvernement.

L'intervention attendue du gouvernement prit finalement la forme d'une lettre conjointe signée du ministère de l'agriculture de l'époque et de celui des finances, le 26 octobre 1994. La **mesure « Ballardur-Puech »** se

présentait, à l'instar de la mesure Nallet, comme un dispositif national motivé par la baisse des taux du marché et adapté à la situation corse. Bien que généreusement accordée, la consolidation Ballardur, qui concerna la moitié de l'endettement agricole corse¹, **se révéla relativement peu coûteuse, avec 60 millions de francs au total**. Il est vrai que, contrairement aux « mesures Nallet » ou plus tard Juppé, elle ne prévoyait pas une prise en charge substantielle de certaines annuités. Cependant, ces mesures produisirent les mêmes effets que les précédentes. L'endettement se remit à croître au lieu de baisser. Dès les premières échéances des nouveaux prêts, le Crédit agricole comme les pouvoirs publics durent faire ce constat désormais habituel : les agriculteurs corses ne remboursaient qu'une faible part des sommes dues.

Il semble évident qu'à côté des débiteurs défaillants, dans l'incapacité réelle de s'acquitter de leurs dettes, il existe des exploitants plus, voire très « à l'aise » qui profitent du système pour ne pas honorer leurs échéances dans l'attente qu'un nouveau plan gouvernemental reporte le problème ultérieurement.

C'est dans ce contexte que la « mesure Juppé » fut lancée en 1996. Elle comporte une prise en charge des intérêts pour quelques années et, pour les exploitations en difficulté, des allègements complémentaires ou des allongements. Les débiteurs agricoles peuvent ainsi bénéficier, sous certaines conditions, de la prise en charge partielle des intérêts (c'est le volet B de la mesure). Ceux qui demandèrent un traitement plus circonstancié de leur situation ont vu leurs dossiers examinés par les administrations locales et la caisse régionale de Crédit agricole dans le cadre du « comité 2 ».

Aujourd'hui, l'instruction des dossiers est achevée. On estime que la mesure devrait coûter environ 150 millions de francs. Seuls les emprunteurs s'étant mis à jour de leurs arriérés avant le 20 mai 1998 peuvent bénéficier des avantages offerts par cette mesure.

¹ Les prêts bonifiés ont été allongés. Pour les prêts non bonifiés, la durée d'amortissement a été allongée (jusqu'à vingt ans) et le taux d'intérêt a été abaissé (à environ 7 % au lieu de 11 % pour l'encours antérieur). L'annuité était réduite de 40 à 45 % par rapport au prêt antérieur. Les prêts non bonifiés ont été remplacés par deux prêts : l'un bonifié à 6,5 % sur sept ans et l'autre à 7,3 % sur treize et vingt ans avec un différé d'amortissement de sept ans. La répartition entre ces deux prêts était déterminée de façon à ce que l'annuité du premier prêt (les sept premières années) soit à peu près équivalente à l'annuité du deuxième prêt (à partir de la 8^{ème} année).

STATISTIQUE AU 20/05/97 DES ENCOURS DES BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS DU PLAN JUPPÉ				
<i>Prêts éligibles au Plan Juppé</i>				
	PCI (« volet B »)	Comité 2	Non répondant	Total
Nombre de prêts	1048	1783	1687	4518
CRD théorique	97	356	267	719
Impayés	4	94	86	184
Total	101	450	353	903
Impayés/CRD (%)	4 %	26 %	32 %	26 %
<i>Tous prêts confondus</i>				
Nombre de prêts	1300	2024	1953	5277
CRD théorique	128	389	290	807
Impayés	4	101	96	202
Total	132	490	386	1009
Impayés/CRD (%)	3 %	26 %	33 %	25 %

Source : Rapport de mai 1998 de l'Inspection générale des finances sur les mesures d'allègement de la dette agricole corse de 1988 à 1998

TABLEAU RECAPITULATIF

MESURE	Nature de la disposition	COÛT DE LA DISPOSITION			Source
		Coût certain et définitif (bonifications, allègements, etc.)	Coût virtuel (prêts nouveaux, qui risquent de n'être jamais remboursés)	Coût provisoire	
		État	FAC ¹	CA ²	
MESURE « NALLET- CORSE »	Prise en charge d'annuités	330 MF			Cour des comptes Cour des comptes.
	« Subventions d'adaptations »	110 MF			

¹ FAC : fonds d'allègement des charges des exploitations agricoles.

² CA : Crédit agricole.

	Prêts nouveaux				259 MF		<i>caisse nationale de Crédit agricole</i>
PRÊTS DE SAUVEGARDE	Avantage de taux			10 MF			<i>Estimation de l'Inspection générale des finances</i>
	Prêts nouveaux				90 MF		<i>caisse régionale de Crédit agricole</i>
	Effet report					60 MF	<i>Estimation de l'Inspection générale des finances</i>
« MESURE BALLADUR »	Bonification (prêts à 6,5 %)	35 MF					<i>Estimation de l'Inspection générale des finances</i>
	Bonification (prêts à 7,3 %)			30 MF			<i>Estimation IGF</i>
	Effet report					240 MF	<i>Estimation IGF</i>

MESURE	Nature de la disposition	COÛT DE LA DISPOSITION			Source	
		Coût certain et définitif (bonifications, allègements, etc.)	Coût virtuel (prêts nouveaux, qui risquent de n'être jamais remboursés)	Coût provisoire		
		État	FAC ¹	CA ²		
MESURE JUPPÉ	Prise en charge d'intérêts		51 MF	51 MF		caisse nationale de Crédit agricole caisse nationale de Crédit agricole caisse nationale de Crédit agricole caisse nationale de Crédit agricole Estimation IGF
	Réduction de taux		6 MF	6 MF		
	Différé de paiement Sans intérêt de retard		5 MF	5 MF		
	Autres (comité 2 « sans solution »)		(16 MF)	(16 MF)		
	Effet report				130 MF	

Source : Rapport de mai 1998 de l'Inspection générale des finances sur les mesures d'allègement de la dette agricole corse de 1988 à 1998

– Une absence de continuité dans la conception de ces plans

Les aides ont au fil des ans visé des publics différents. **Elles ont parfois été tournées vers les exploitations les plus endettées³** (exemple de la mesure « Nallet-Corse ») **et parfois, à l'inverse, vers les moins endettées.** Un exemple de cette deuxième méthode est fournie par la mesure

¹ FAC : fonds d'allègement des charges des exploitations agricoles.

² CA : Crédit agricole.

³ Dans ce cas, la thèse retenue était la suivante : les exploitations les plus endettées sont condamnées à terme. Il convient d'accompagner leur disparition au moyen d'une aide de départ qui peut comporter une prise en charge de la dette.

Juppé qui écarte les exploitations trop endettées¹ et tente de contrecarrer les « faux agriculteurs »². L'éligibilité était appréciée à partir d'éléments les plus objectifs possibles et ne faisait plus intervenir une prévision de viabilité, comme cela avait été le cas pour la mesure Nallet.

En principe, toutes les aides visaient les agriculteurs à titre principal. Mais, dans bien des cas, ces dispositions furent appliquées sans la rigueur requise. **Chaque mesure, initialement ciblée, fut graduellement assouplie et élargie.** Les dispositifs avaient tendance à être de plus en plus généreux dans l'octroi des aides. Les critères d'éligibilité finissaient par être interprétés de façon souple et extensive. Enfin, des dossiers même écartés pouvaient bénéficier d'aides complémentaires prévues dans le dispositif. **La mesure Juppé semble avoir été gérée avec une plus grande rigueur que toutes celles ayant précédé.**

Les mesures gouvernementales eurent deux grands effets : soit elles ont déchargé l'emprunteur d'une partie de sa dette grâce à une aide de l'État et / ou du Crédit agricole ; soit elles ont permis de différer dans le temps le remboursement grâce à un allongement du prêt. Dans la deuxième option, la question du remboursement se trouve reportée dans l'avenir. La méthode du report présente l'avantage d'être peu coûteuse pour l'État et la banque. Son inconvénient, majeur, est cependant souvent négligé : cette politique ne fait qu'augmenter à terme la dette de l'emprunteur et laisse aux gouvernements ultérieurs le soin de régler le problème...ou de le reporter à nouveau.

Alors que la mesure Nallet consista principalement en une prise en charge des annuités, c'est-à-dire en un allègement définitif de la dette – et s'avéra donc coûteuse – la « mesure Balladur » prévoyait essentiellement un rééchelonnement des prêts. La mesure Juppé comporte des rééchelonnements relativement faibles et une prise en charge des intérêts pendant quatre ans, assez coûteuse.

Les gouvernements successifs ont constamment hésité entre la prise en charge totale ou partielle des annuités (coûteuse mais qui comporte

¹ Ici, le raisonnement est inverse : les exploitations ayant un niveau d'endettement raisonnable comparativement à leur activité peuvent être présumées saines. Elles méritent d'être aidées. Des difficultés passagères ne sauraient mettre en péril ces exploitations prometteuses.

² Les clients ayant souscrit des emprunts « agricoles » mais ne pouvant justifier d'un produit intérieur brut d'exploitation en rapport avec leurs charges financières étaient écartés du dispositif.

l'avantage d'alléger réellement la dette) et la méthode des rééchelonnements (qui ne font que reporter le problème à plus tard mais ne grèvent pas les finances publiques).

Enfin, **chaque gouvernement a tenté de limiter sa responsabilité, tandis que la caisse régionale de Crédit agricole était incitée à participer activement aux diverses mesures.** Celle-ci a cherché, au contraire, à ne pas apparaître comme l'initiatrice des mesures, surtout lorsque celles-ci ne semblaient pas populaires auprès de la profession agricole locale.

– *Un manque de rigueur préoccupant dans l'attribution des prêts*

Les détournements d'objet des prêts agricoles ne constituent pas un phénomène isolé. Les prêts ont trop souvent été consentis sans que l'emprunteur présente de comptabilité. Ainsi **toutes les garanties n'ont pas été prises par le Crédit agricole pour s'assurer que les bénéficiaires de prêts exerçaient bien la profession d'agriculteur.**

Un indice permet de prendre la mesure de ces dérives. Les nouveaux prêts à moyen terme (hors réaménagements), toutes clientèles confondues, de la caisse régionale de Crédit agricole, ont beaucoup diminué : ils sont passés d'environ 500 millions de francs par an de 1993 à 1995 à 359 millions de francs en 1997. Les prêts à l'agriculture ont connu une baisse très importante : de 256 millions de francs en 1993 à 21 millions en 1997. Pour les seules exploitations agricoles (hors coopératives), le montant des prêts est passé de 237 millions de francs en 1993 à 17 millions en 1997. Or, la situation de l'agriculture corse ne semble pas s'être sensiblement détériorée depuis le ralentissement de cette politique effrénée d'octroi de prêts.

Au fil des années, les aides en tous genres ont été distribuées sans la rigueur nécessaire suite à une analyse qui pêchait souvent par son optimisme quant à la situation réelle des exploitations. **Les procédures d'attribution ne furent pas toujours respectées. Parfois, les critères d'octroi des aides et des prêts furent tout bonnement ignorés.** Dans un rapport de novembre 1997 sur les aides financières aux agriculteurs corses en difficulté, la Cour des comptes constatait que « *ces pratiques – que les services locaux du ministère de l'agriculture n'ont pas découragées – ont pour effet d'accroître l'endettement de nombre d'exploitants, qui paraissent s'être habitués à demander et à obtenir périodiquement de nouvelles mesures en leur faveur* ».

Non seulement les dépenses engendrées par ces plans de désendettement ne se sont pas traduites par des résultats probants, mais l'ensemble du système d'octroi des aides à l'agriculture – qui transitent par

l'office de développement agricole et rural de la Corse (ODARC) – paraît défectueux.

b) Les défaillances de l'office chargé du développement agricole et rural de la Corse

Depuis le statut de 1991, c'est la Collectivité territoriale de Corse qui est compétente pour déterminer les grandes orientations du développement agricole et rural de l'île. A cette fin, elle dispose de deux établissements publics à caractère industriel et commercial dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, sur lesquels elle exerce son pouvoir de tutelle. Ceux-ci sont présidés par un Conseiller exécutif et gérés par un directeur nommé sur proposition du président de l'office par arrêté délibéré en Conseil exécutif. Ces deux offices sont, d'une part, l'ODARC, chargé de la mise en œuvre des actions tendant au développement de l'agriculture et à l'équipement du milieu rural¹, et d'autre part, l'office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC), chargé de l'aménagement et de la gestion de l'ensemble des ressources hydrauliques de Corse². Les développements qui suivent concernent le premier organisme³.

¹ Depuis les dernières élections régionales, M. José Galetti a succédé à M. Alexandre Alessandrini à la présidence de l'ODARC. Notons que l'ancien président de l'ODARC a été auditionné par la mission d'information sur la Corse présidée par M. Henri Cuq.

² Le nouveau président de l'office est M. Jérôme Polvérini. Le directeur est resté M. Claude Rocca-Serra qui fut également auditionné par la mission d'information sur la Corse.

³ Depuis la loi du 30 juillet 1982 et le décret n°83.705 du 28 juillet 1983, l'ODARC est l'héritier de l'ancienne société de mise en valeur agricole de la Corse, la SOMIVAC. Le décret du 28 juillet 1983 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ODARC prévoyait d'ailleurs, dans son article 2, que cet office coordonnait l'ensemble des actions agricoles et de développement du milieu rural. L'ODARC « nouvelle formule » s'est substitué, à partir de 1992, à l'ancien office créé dix ans plus tôt sous la forme d'un établissement public national.

• *L'ODARC « nouvelle formule » de 1992*

L'ODARC, qui se veut le relais de la Collectivité territoriale de Corse, se voit déléguer par l'Assemblée de Corse¹ des crédits importants pour les secteurs agricoles et forestiers. Il est en charge de l'individualisation d'une part conséquente des crédits alloués, que ces derniers émanent de l'État, de la Collectivité territoriale ou de l'Union européenne². Il peut de ce fait être considéré comme l'intermédiaire ou le « guichet unique » du développement agricole en Corse.

Pour l'année 1998, ses dépenses et recettes de fonctionnement doivent atteindre plus de 29 millions.

LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT POUR 1998

ACHATS	1.000.000 F	3,4 %
SERVICES EXTERIEURS	4.098.000 F	14,5 %
IMPOTS ET TAXES	455.000 F	1,5 %
CHARGES DE PERSONNEL³	21.147.000 F	72,6 %
AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	2.168.000 F	7,4 %
DEPENSES IMPREVUES	200.000 F	0,6 %
TOTAL	29.068.000 F	100 %

¹ Par ses décisions budgétaires, l'Assemblée de Corse détermine action par action les volumes financiers alloués à la politique agricole.

² L'ODARC est amené à individualiser et à gérer une grande partie des crédits nationaux et européens destinés aux actions de modernisation des exploitations agricoles. La gestion des programmes co-financés par les cinq offices nationaux, que sont l'OFIVAL, l'ONIFLHOR, l'ONILAIT, l'ONIVIN et la SIDO, s'opère par voie de conventions générales quinquennales réajustées en tant que de besoin par avenant.

³ En 1996, les effectifs de l'ODARC étaient de 81 agents se répartissant en 25 cadres supérieurs, 44 cadres moyens, et 12 personnels d'exécution. L'office disposait de 36 véhicules de services, d'un camion de 19 tonnes, et de 5 tracteurs équipés du matériel nécessaire au travail du sol et au traitement des cultures.

LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT POUR 1998

VENTES ET PRESTATIONS	3.817.000 F	13,1 %
DOTATION DE FONCTIONNEMENT	17.200.000 F	59,1 %
AUTRES CONCOURS	7.380.000 F	25,3 %
PRODUITS FINANCIERS	20.000 F	0,1 %
PRODUITS EXCEPTIONNELS	191.000 F	0,7 %
REPRISES SUR PROVISION	460.000 F	1,7 %
TOTAL	29.068.000 F	100 %

En 1997, le budget de l'office s'élevait à 120 millions de francs : 20 millions pour le fonctionnement et 100 pour les investissements¹. Dans son rapport d'activités pour 1997, l'ODARC note que son compte de résultat de l'exercice 1997 s'élève au total à 130,923 millions de francs et fait apparaître un déficit de 146.621 francs.

• Des opérations d'intervention et de développement de grande ampleur

L'ODARC fonctionne comme une instance distributrice d'aides et de subventions en provenance de l'État, de l'Union européenne et de la région. En 1998, la totalité des subventions allouées au secteur agricole doit atteindre 250 millions de francs.

Au cours de cette année, l'ODARC doit répartir directement des fonds en provenance de la Collectivité territoriale à hauteur de 59,60 millions², de l'État à hauteur de 26,95 millions de francs et de l'Union européenne pour 8,31 millions de francs. Concernant le secteur de la forêt, qui doit bénéficier de 15,78 millions de francs en 1998, l'office doit gérer

¹ Selon ses statuts, les ressources financières nécessaires à son fonctionnement comprennent notamment les produits d'exploitation, les participations et subventions de l'État, de la Collectivité territoriale, d'organismes publics ou des instances communautaires, les emprunts contractés et les avances consenties, le produit des participations et les produits financiers, le remboursement des prêts consentis par l'office. Aux termes de l'article 29 de ses statuts, l'ODARC peut bénéficier d'une dotation en capital de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre organisme public.

² Les efforts portent notamment sur les opérations de modernisation des exploitations et sur la Dotation régionale aux jeunes agriculteurs.

directement 12,98 millions de francs : 5,40 millions de francs au titre de la Collectivité territoriale de Corse, 4,05 millions de francs au titre de l'État, 3,53 millions de francs au titre de l'Union européenne.

• *Des compétences fort étendues*

Les statuts de 1992 indiquent, dans son article 2, que « l'office est chargé, dans le cadre des orientations définies par la Collectivité territoriale de Corse, de la mise en œuvre d'actions tendant au développement de l'agriculture et à l'équipement du milieu rural. » Les actions de développement agricole sont réalisées par l'office, conformément aux articles R 821 à R 821-4 du code rural. A ce titre, il bénéficie des aides financières que l'association nationale du développement agricole (ANDA) consacre aux actions de développement agricole en Corse par le moyen du fonds national du développement agricole (FNDA). »

Les **articles 4, 5, 6 et 7** de ses statuts prévoient que l'ODARC :

- se substitue aux commissions départementales des structures agricoles pour la mise en œuvre du contrôle des structures agricoles (art 4) ;
- exerce certaines des compétences dévolues au centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) (art 4) ;
- est habilité à être un organisme agréé par l'administration pour l'instruction des dossiers d'installation des jeunes agriculteurs et des plans d'amélioration matérielle des exploitations agricoles (art 4) ;
- est le représentant en Corse des offices d'intervention du secteur agricole relevant du ministère de l'agriculture et exerce les compétences qui lui sont dévolues à ce titre. Les relations entre l'ODARC et ces offices d'intervention sont régies par voie de convention approuvée par le ministère de l'agriculture (art 5) ;
- est consulté pour toutes les questions relatives à la modernisation et au développement de l'agriculture et notamment lors de l'élaboration du contrat de développement de la Corse et du schéma d'aménagement de la Corse (art 6).
- peut procéder à des études d'ensemble ou sectorielles quelle que soit leur nature ainsi qu'à des travaux d'expérimentation et de recherche appliquée, à des études de travaux d'équipement liés aux exploitations agricoles (article 7) ;
- mener des actions d'animation et d'assistance commerciale afin de faciliter l'organisation des producteurs, le contrôle de la production et des débouchés (art 7) ;

- mener des actions de mise en valeur en vue du développement de l'agriculture, de la forêt, de l'aquaculture, ainsi que du développement en milieu rural du tourisme et de l'artisanat (art 7) ;
- réaliser des programmes spéciaux au titre des règlements communautaires (art 7) ;
- assurer la distribution des aides financières à des exploitants agricoles et à leurs groupements (art 7).

Aux termes de l'article 7 des statuts, l'ODARC peut soit exécuter ses missions lui-même, soit confier cette exécution à d'autres intervenants. Par exemple, l'office peut « passer convention avec les Chambres départementales d'agriculture ou toute autre personne de droit public ou privé ».

Ainsi l'ODARC est conçu comme devant être le lieu de mise en oeuvre de la politique agricole. **L'État n'a, en effet, plus la capacité d'impulser une politique agricole en Corse car, dans ce secteur important pour l'économie insulaire, la décentralisation a été poussée très loin. Cependant, ce ne sont pas les élus de l'île qui se sont appropriés ces nouvelles attributions, comme l'illustre la composition du conseil d'administration.**

• Un conseil d'administration dominé par les socio-professionnels du milieu agricole

Composé de 25 membres, le conseil d'administration est présidé par un conseiller exécutif désigné par le président du Conseil exécutif. Il comprend, outre son président et le président de l'Assemblée de Corse, 23 autres membres :

- Huit membres désignés par l'Assemblée de Corse en son sein lors de chaque renouvellement.
- Pour chaque département de la Corse, un membre désigné par les Chambres départementales d'agriculture (deux en tout).
- Pour chaque département de la Corse, trois membres désignés par les organisations représentatives des chefs d'exploitations agricoles (six en tout). Cette désignation se fait proportionnellement aux voix obtenues par ces organisations lors des élections aux Chambres d'agriculture.
- Un représentant des salariés agricoles.
- Un membre désigné par la SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural) de Corse.
- Un membre désigné par l'office hydraulique (OEHC).

- Quatre représentants du personnel de l'office désignés par les organisations syndicales représentatives du personnel. La désignation de ces membres se fait proportionnellement aux voix obtenues par les organisations syndicales représentatives du personnel aux élections du comité d'entreprise.

Lors de son audition devant la commission d'enquête, un témoin expliquait : « *Au sein de l'ODARC, les élus de la Collectivité territoriale n'exercent pas ces pouvoirs. Dans les faits, l'ODARC est totalement contrôlé par les professionnels agricoles qui siègent nombreux à son conseil d'administration et prennent seuls toutes les décisions au sein de son comité technique chargé de l'instruction des dossiers. Je considère que les élus ont largement renoncé à leurs pouvoirs de décision et de contrôle. (...) Je rappelle également que depuis dix ans, M. Valentini a été président puis membre du conseil d'administration en tant qu'élu à la Collectivité territoriale, puis membre du conseil d'administration en tant que président de la Chambre régionale d'agriculture, et qu'il n'a jamais cessé de diriger, de fait, l'ODARC.* »

Dans leur réponse à un questionnaire leur ayant été adressé par la commission d'enquête, les responsables de l'ODARC, rappelant que le décret de 1983 créant l'office prévoyait une majorité de socio-professionnels au sein du conseil d'administration, ont estimé que, de ce fait, il n'aurait pas été opportun de les écarter brusquement en 1991 au moment du vote du nouveau statut. Tout récemment, la Collectivité territoriale a néanmoins envisagé de revoir la composition du conseil d'administration afin que les élus y soient majoritaires.

TAUX DE PRESENCE DES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

CATEGORIES DE MEMBRES	Taux de présence en 1995	Taux de présence en 1996
Représentants de la CTC	47 %	76 %
Socio-professionnels	75 %	84 %
Autres membres	85 %	95 %

Source : Rapport de la commission de contrôle des agences et offices de septembre 1997

Sont associés à titre consultatif un membre désigné par la caisse régionale de Crédit agricole, un membre désigné par la fédération régionale des coopératives agricoles, le président du Conseil exécutif, le président de la commission de contrôle des offices de la Collectivité territoriale, le directeur régional et les directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt

(DRAF et DDAF), l'agent comptable et le secrétaire du comité d'entreprise de l'ODARC. En outre, le préfet de région y assiste de plein droit.

Notons que, selon l'article 14 des statuts, le conseil d'administration ne peut valablement siéger que lorsque les trois quarts au moins de ses membres ont été régulièrement désignés¹. D'après les informations fournies dans le rapport d'activités pour 1997 de l'office, le conseil d'administration s'est réuni seulement deux fois au cours de l'année 1997. Au cours de la réunion du 20 février 1997, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses a été adopté et les crédits relatifs aux filières de production ont été répartis. Lors de la séance du 22 octobre 1997, le conseil d'administration a, après avoir adopté les orientations budgétaires pour 1998, décidé de la mise en place d'un dispositif d'aide au transport de fromage et d'aliments de bétails pour les agriculteurs victimes de la sécheresse ...

Le conseil d'administration délibère notamment dans les matières suivantes :

- Les programmes généraux d'activité et d'investissement, les marchés de travaux, de fournitures et de services
- L'état annuel des prévisions des recettes et des dépenses, et le cas échéant, les états rectificatifs en cours d'année ;
- Les comptes de chaque exercice et l'affectation des résultats ;
- Les emprunts, les acquisitions, échanges et aliénations de biens immobiliers ;
- Les prises, extensions et cessions de participations financières ;
- Les conditions générales de tarification de vente des produits de l'exploitation et des prestations de services ;
- Les conditions générales de passation, de financement et de contrôle des marchés.

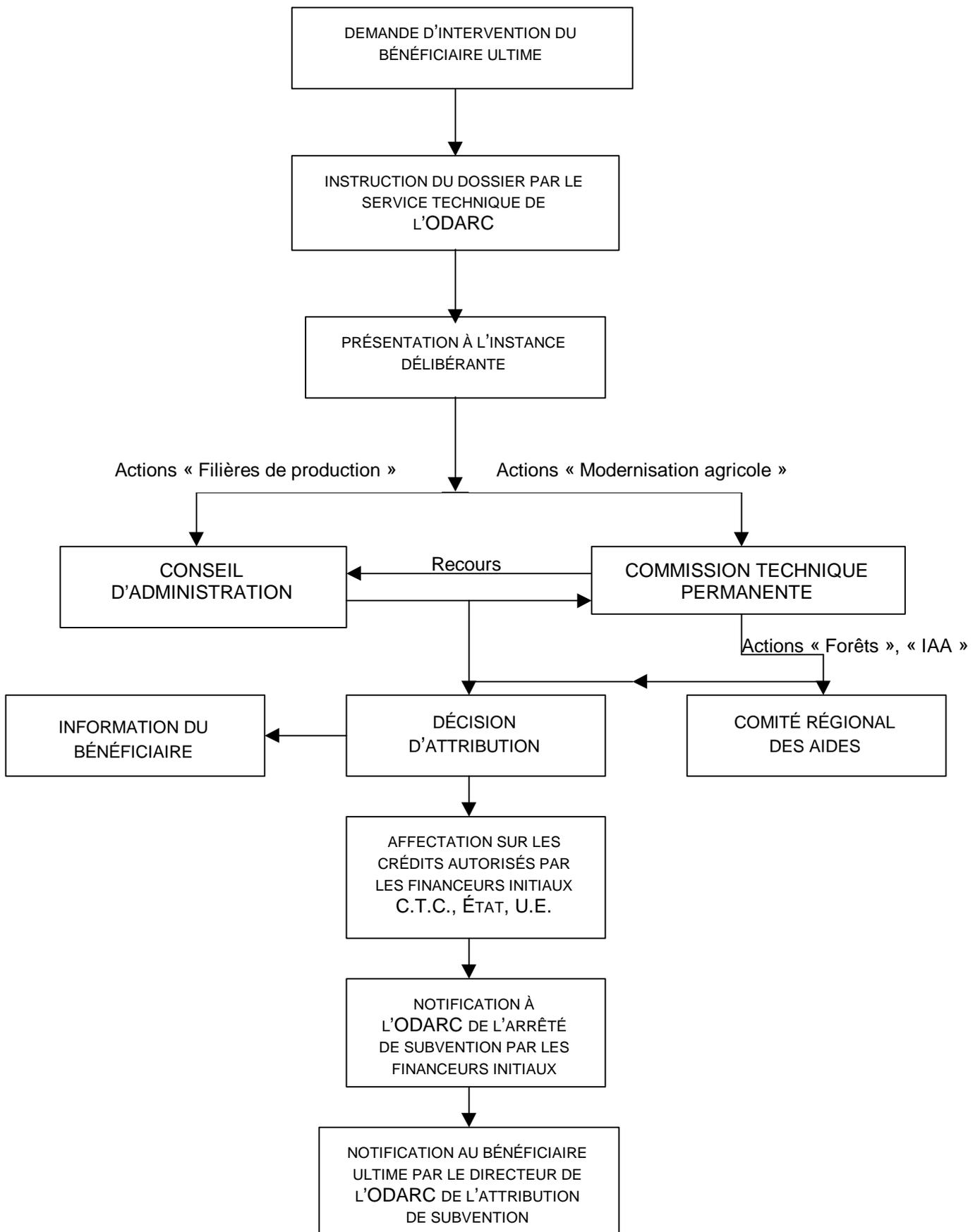
¹ Ce conseil se réunit sur la convocation de son président, qui fixe l'ordre du jour de la séance, aussi souvent qu'il est nécessaire et au moins trois fois par an (article 15). Selon l'article 16, le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la majorité absolue des membres régulièrement désignés assistent à la séance ou sont représentés. Toutefois, si le quorum n'est pas atteint, une nouvelle séance du conseil peut être convoquée avec le même ordre du jour 8 jours francs après la première réunion. Les délibérations sont alors valables quel que soit le nombre de membres présents ou représentés. Les délibérations sont prises à la majorité absolue des membres présents ou représentés. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Mais il faut relever que **c'est la commission technique permanente (CTP) qui a compétence pour individualiser les aides¹**. Cette commission est composée de 8 membres : le président de l'ODARC, 2 conseillers territoriaux (taux de présence en 1996 : 50 %), 5 socio-professionnels (taux de présence en 1996 : 65 %). En 1996, la CTP s'est réunie 4 fois au cours de l'année. Elle a examiné 743 dossiers de demandes d'intervention pour un montant de subventions de 84,6 millions de francs. Elle a accepté 726 dossiers pour un montant de subventions de 75,07 millions de francs se répartissant en 466 opérations de modernisation et d'équipement des exploitations agricoles, 45 dotations régionales d'installation jeunes agriculteurs, 57 dossiers de restructuration du vignoble, 33 dossiers concernant les industries agro-alimentaires, 2 dossiers de financement de voies rurales, 40 dossiers de restructuration de l'arboriculture fruitière, 59 aides de transport du vin, 8 dossiers d'amélioration de la qualité du lait et 16 dossiers forestiers.

En 1997, cette commission s'est réunie à cinq reprises. Elle a examiné 683 dossiers de demandes d'intervention pour un montant de subventions de 82,9 millions de francs. Elle a accepté 661 dossiers pour un montant de subventions de 81,05 millions de francs.

La procédure d'individualisation des aides gérées par l'ODARC figure ci-après.

¹ Le conseil d'administration a décidé par délibération du 29 janvier 1993 de déléguer l'individualisation des aides à cette instance plus restreinte.



Selon la commission d'enquête, le montant et le nombre importants de dossiers instruits par l'ODARC contrastent de façon préoccupante avec le peu de contrôle qui s'exerce sur cet office.

• *Les insuffisances notoires du dispositif*

– *Le manque de ligne directrice*

Selon le statut de 1991, c'est la Collectivité territoriale de Corse qui devrait définir les grandes orientations de la politique agricole. **De l'aveu même d'élus corses et de responsables de l'ODARC, cet effort de ciblage et de sélectivité des aides n'est pas entrepris pour éviter d'avoir à trancher entre telle ou telle filière de production agricole.** En l'absence de stratégie clairement définie, l'ODARC se borne à distribuer une multitude d'aides en fonction des demandes de subventions qui lui sont adressées.

Investi par les professionnels qui font bloc pour réclamer des aides toujours plus abondantes, l'office s'est à ce jour révélé incapable de mettre en place une véritable politique de développement agricole et rural dans l'île.

– *Un office incontrôlé dans les faits*

Le contrôle théorique du préfet de Corse

Selon les statuts de l'office, le préfet détient des moyens de contrôle qu'il peut exercer dans un cadre bien délimité. Si le préfet de Corse estime qu'une délibération du conseil d'administration de l'office est de nature à augmenter gravement la charge financière ou le risque encouru par la Collectivité territoriale, il peut saisir dans un délai d'un mois suivant la date de réception, la Chambre régionale des comptes. Il en informe simultanément le président de l'ODARC et la Collectivité territoriale de Corse. La saisine de la Chambre régionale des comptes entraîne une seconde lecture de la délibération contestée par le conseil d'administration. Mais la saisine n'a pas d'effet suspensif. La Chambre dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître son avis au préfet, au président de l'office et à celui du Conseil exécutif de Corse.

Sur la période 1992-1997, le préfet de Corse n'a assisté personnellement qu'une fois au conseil d'administration de l'office. Bien entendu, en son absence, le préfet est représenté par le secrétaire général aux affaires corses ou par le directeur régional de l'agriculture et de la forêt. L'intervention du préfet lors de sa venue le 20 janvier 1997 fut d'ailleurs suivie avec une attention particulière dans la mesure où elle concernait les mesures prises par l'État pour le désendettement des agriculteurs.

Le ministère de l'agriculture a récemment fait quelques tentatives pour renforcer les contrôles : en accord avec l'actuel ministre, le préfet Bernard Bonnet a décidé de faire passer en comité régional des aides tous les dossiers impliquant des crédits nationaux ou européens. Cette méthode permet de recouper les informations des différents services de l'État et de confronter les avis. Elle donne également la possibilité d'ajourner des dossiers lorsque des problèmes sont détectés à temps.

Le contrôle très relatif de la Collectivité territoriale : le renoncement des élus

Aux termes de l'article 28, alinéa 3 des statuts de l'ODARC, « aucune délibération du conseil d'administration ou décision prise par délégation de celui-ci ne peut engager les finances de la Collectivité territoriale au-delà des crédits que celle-ci a délégués à l'office qu'avec l'accord préalable du Conseil exécutif et de l'Assemblée de Corse ».

En principe, le président du Conseil exécutif détient, aux termes des articles 26, 27 et 28 des statuts, des pouvoirs non négligeables. Il dispose d'un pouvoir d'information, de conseil et de suggestion sur le fonctionnement économique et financier de l'ODARC. Il se fait communiquer tout document nécessaire à l'exercice de ses missions. Il transmet ses avis et suggestions au président de l'office. Il informe l'Assemblée de Corse du fonctionnement économique et financier de l'office. Il reçoit copie des délibérations du conseil d'administration de l'office. Il peut dans un délai de huit jours à compter de sa réception demander un nouvel examen d'une délibération. Cette demande doit être motivée. L'exécution de la délibération est suspendue jusqu'à ce nouvel examen. Les délibérations n'ayant pas fait l'objet dans un délai de 8 jours d'une demande de réexamen sont exécutoires de plein droit. Une délibération résultant d'un nouvel examen ne peut être exécutoire que si le président du Conseil exécutif ne s'y oppose pas dans un délai de quatre jours à compter de sa réception. Avant la fin du premier semestre de chaque année, il présente à l'Assemblée de Corse le rapport d'activités de l'office et les comptes de l'exercice écoulé.

Notons que, par 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. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant la cour administrative d'appel de Marseille.

Lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, le 11 décembre 1996, M. Jean Baggioni, président du Conseil exécutif de Corse, remarquait :

« En tant que président du Conseil exécutif, je nomme les présidents d'agences et d'offices. Dans le meilleur des cas - mais pas toujours - les élus sont majoritaires, mais d'une voix. Il faut tenir compte des socio-professionnels. A-t-on vu à l'office hydraulique des élus qui auraient le courage de fixer le prix de l'eau sans tenir compte des agriculteurs qui y siègent ? Aurait-on pu imaginer qu'à l'office agricole, ce soient les élus qui décident des orientations d'une politique agricole ? Non, ce sont les agriculteurs. (...) Les pouvoirs politiques et les moyens financiers de l'État et de la région sont utilisés par des tiers, qui n'ont pas à répondre devant le suffrage universel. (...) Par conséquent, le pouvoir dans le domaine de la politique agricole, hydraulique, de l'environnement, revient aux socio-professionnels. Et c'est la fuite en avant. Vous le constatez tous les jours, les Corses demandent, demandent toujours et demandent encore. J'ai honte d'être le représentant d'une collectivité qui toujours quémande mais, en réalité, l'institution est faite pour inviter à quémander parce que nous sommes toujours dans la seringue. Pour en sortir, il faut avoir toujours plus de moyens. »

L'impossible contrôle des DDAF et DRAF

Expliquant devant la commission d'enquête que le système avait été ainsi conçu que les services de l'État se trouvaient particulièrement démunis pour contrôler, ou simplement assurer le suivi des opérations gérées directement par l'ODARC ou les trois Chambres d'agriculture, un témoin s'exclamait : *« Que reste-t-il alors comme capacité de contrôle aux services de l'État qui doivent déléguer des crédits, notamment européens, pour des dossiers qu'ils n'ont pas pu contribuer à instruire ? »*

La commission a, au cours de ses travaux, pu constater à quel point il est désormais difficile, voire impossible en l'état, au ministère de l'agriculture et de la pêche de mener une politique agricole en Corse. En fait, les fonctionnaires de cette administration sont placés dans une situation d'infériorité complète face au monde agricole. **La disproportion entre la faiblesse du nombre des agents de l'État, le manque d'informations à leur disposition, d'une part, et, d'autre part, la puissance d'organisation des quelques dirigeants agricoles qui dominent ce secteur, est frappante.** En interrogeant des responsables administratifs chargé des affaires agricoles sur place, la commission d'enquête a pu mesurer le décalage très important entre les moyens d'action et la mobilisation des agents de l'État et la force et la détermination d'une partie de la profession agricole de l'île.

Jusqu'à présent, il semble que seuls les dossiers de la politique forestière, des industries agro-alimentaires et des mesures agro-environnementales, dans leur volet crédits d'État, ont fait réellement l'objet

de contrôle ainsi que la plupart des actions dans le domaine viticole grâce à la présence d'une délégation régionale de l'ONIVIN.

Selon le ministère, la situation dans le secteur agricole n'est plus celle des fraudes massives prévalant avant 1994 et la publication du rapport Jacquot. Il n'en demeure pas moins que l'ODARC gère des sommes importantes sans faire l'objet de contrôle ni de l'État, ni dans les faits de la Collectivité territoriale de Corse elle-même.

– Le « vide sidéral » des dossiers

Un exemple relevé à propos des aides européennes au titre du FEOGA (tranches 1994-1995-1996) a été communiqué à la commission d'enquête : *« En théorie, l'ODARC devrait conditionner l'octroi des aides qu'il alloue au respect des critères d'éligibilité définis dans le Docup, éventuellement précisés par le comité de programmation ou le comité national de suivi. En pratique, il n'est pas possible de vérifier la teneur des critères véritablement mobilisés par la commission technique permanente. Le compte rendu circonstancié des séances de la commission technique permanente (CTP) n'étant pas communiqué aux services de l'État, pas plus que la liste des critères réellement mobilisés, il n'est pas possible d'en apprécier la teneur. (...) Il en ressort que (...) l'État n'est appelé qu'à connaître des cas litigieux, tout bénéficiaire potentiel disposant de la possibilité de faire appel des décisions de la CTP devant le conseil d'administration. Quoiqu'il en soit, la lecture des comptes rendus de la CTP ne donne aucune indication sur les éventuels débats ayant lieu en commission, au sujet de l'interprétation des critères d'éligibilité. Les différents paragraphes de ces comptes rendus mentionnent invariablement : « la commission technique, après avoir procédé à l'examen des dossiers présentés, se prononce sur les aides à accorder suivant la liste qui figure à l'annexe n°...du présent procès-verbal. » »*

Un témoin a indiqué devant la commission d'enquête : *« L'ODARC n'est pas opérateur des principaux programmes qu'il finance. Dans la quasi-totalité des cas, il passe par des cascades de conventions avec différents partenaires, le véritable opérateur étant souvent une Chambre d'agriculture, plus particulièrement celle de Haute-Corse. L'office fournit aux offices et aux services de l'État des dossiers d'une régularité administrative parfaite, mais d'un vide sidéral du point de vue de leur contenu. »*

– La grande « générosité » de l'office

Au cours de ses investigations, la commission d'enquête a noté que la commission technique permanente s'est réunie à quatre reprises seulement au cours de l'année 1996. Ce rythme paraît très faible, notamment au regard

du nombre de demandes traitées. Ainsi, **la CTP, qui a examiné pas moins de 743 dossiers de demandes d'interventions, en a accepté 726 pour un montant de subventions de 75,07 millions de francs.** La commission, qui s'est rendue dans les locaux de l'ODARC en juin 1998, a demandé à ses responsables comment, en quatre réunions seulement, un tel nombre de dossiers aient pu être acceptés pour un montant aussi élevé. Les explications fournies à la commission d'enquête par ces dirigeants n'ont pas semblé très convaincantes. La commission d'enquête s'interroge sur le sérieux et la rigueur entourant le traitement de ces demandes.

La commission d'enquête a également demandé sur place si une exploitation agricole pouvait bénéficier plusieurs fois de subventions à des titres différents, en d'autres termes, si l'ODARC tient un fichier à jour des demandes d'aides permettant de savoir avec précision le nombre de fois où un agriculteur a sollicité l'assistance de l'office, le montant des subventions déjà obtenues. **D'après les informations fournies à la commission d'enquête, ce fichier n'existe pas à l'ODARC. Les aides sont donc gérées au coup par coup sans que l'office ne se soit doté des moyens nécessaires lui permettant d'avoir une vision globale des destinataires exacts des aides.**

Au terme de ses travaux, la commission a souhaité proposer une refonte importante du système d'aides agricoles tel qu'il est actuellement géré par l'ODARC. Ces préconisations figurent en dernière partie du rapport.

II.- DES DÉRIVES PRÉOCCUPANTES : DU LAXISME À LA FRAUDE

Depuis quelques mois, et surtout quelques semaines, les révélations relatives à certains dossiers, certains comportements ou certains faits se multiplient au rythme des missions d'inspection et des enquêtes judiciaires.

Les dérives mises au jour n'ont ni la même importance ni la même gravité. Surtout, elles ne sont pas de nature semblable. Si certaines peuvent recevoir des qualifications pénales ou constituer des comportements frauduleux, d'autres relèvent davantage de la mauvaise gestion.

La commission d'enquête a d'abord vu son attention appelée par de multiples cas précis de dysfonctionnements majeurs et de manquements à la légalité. Au-delà de la situation catastrophique des deux principales institutions financières de l'île – la caisse de développement de la Corse (CADEC) et la caisse régionale de Crédit agricole –, les dérives constatées dans certaines institutions intervenant dans le secteur social et sanitaire ou dans plusieurs collectivités locales sont particulièrement préoccupantes. Par

ailleurs, dans une île comme la Corse, les multiples violations du droit de l'urbanisme revêtent une importance particulière.

La commission a ensuite eu la confirmation de l'existence d'une pratique très répandue dans la société et l'économie corses, à savoir le non-paiement des dettes. Cette pratique, particulièrement marquée dans le monde agricole, est à l'origine d'un enchaînement pervers qui fragilise l'ensemble de l'économie insulaire.

Enfin, la fraude apparaît comme un phénomène multiforme. A un comportement fiscal peu exemplaire s'ajoutent, en effet, de forts soupçons d'abus pour certaines allocations à caractère social et l'existence possible de détournements des aides communautaires.

A.- DE MULTIPLES DYSFONCTIONNEMENTS ET MANQUEMENTS À LA LÉGALITÉ : QUELQUES ÉTUDES DE CAS

L'étude précise de dossiers particuliers a permis à la commission d'enquête de mettre en évidence des mécanismes présentant un certain nombre de caractéristiques communes. Il est important de souligner que ces dossiers n'ont pas été choisis pour mettre en cause telle ou telle personnalité. L'actualité en a placé certains sur la place publique, d'autres, plus anciens, revêtent un caractère exemplaire.

Ces études de cas ne sauraient également être exhaustives. Il est à craindre, malheureusement, que d'autres dossiers n'apparaissent dans les prochains mois. Le fait de n'être pas évoqué dans ce rapport ne saurait être interprété comme un quelconque blanc-seing ou quitus donné par la commission. Le temps qui lui était imparti ne pouvait lui permettre de réaliser en six mois, ce que plusieurs dizaines d'inspections ou de contrôles sont susceptibles de faire dans une période plus longue.

Les cas de mauvaise de gestion, de manque de rigueur, de prises de risques inconsidérés sont pléthore. Ils peuvent être identifiés aussi bien dans une institution financière comme la CADEC, que dans les centres hospitaliers des deux plus grandes villes de l'île ou dans une petite commune.

Illustration du non-paiement des dettes, la plupart des organismes étudiés ici sont confrontés au difficile recouvrement de leurs créances, même si parfois leur volonté réelle et leur opiniâtreté peuvent être mises en doute.

Plus grave, certains dossiers font apparaître des comportements frauduleux et délictueux. Le dossier de la caisse régionale de Crédit agricole est, à cet égard, particulièrement symptomatique de la « dérive » qui a

entraîné la Corse. Mais ce n'est pas le seul et d'autres dossiers font l'objet d'une information judiciaire ou, pour le moment, d'une simple enquête préliminaire. Même si elle n'était pas totalement inédite, l'étude de la situation de la CADEC a également permis à la commission d'approfondir un dossier particulièrement troublant, mettant en cause une figure notoire du grand banditisme insulaire.

1.- Des outils de financement de l'économie défectueux

Tant la CADEC (caisse de développement de la Corse) que la caisse régionale de Crédit agricole connaissent aujourd'hui, pour des raisons et des montants différents, des situations alarmantes¹. Ces deux outils essentiels du financement de l'économie enregistrent chacun des résultats financiers désastreux qui traduisent plusieurs années de gestion aléatoire et de laxisme inquiétant dans le recouvrement des créances. Comment en est-on arrivé à ce point de dégradation comptable et financière ?

a) La CADEC : une société de développement au bord de la liquidation

Institution financière spécialisée créée en 1982, bénéficiant du statut de société de développement régional (SDR), la CADEC a été établie dans le cadre des lois de décentralisation et du premier statut particulier de la Corse. La Corse n'a donc pas été dotée de société de développement régional², mais de cet outil spécifique, pour contribuer au financement de son économie. L'État, qui est actionnaire, en a initié la création. La Collectivité territoriale de Corse est entrée dans le capital³. Aujourd'hui, force est de constater que les relations entre ces deux actionnaires sont devenues conflictuelles alors que les négociations en vue d'une prochaine recapitalisation de la caisse semblent bloquées et se heurtent au refus de la Collectivité territoriale de Corse.

¹ Le parquet d'Ajaccio a ouvert en avril 1998 une enquête préliminaire au sujet des comptes de la caisse de développement de la Corse.

² Notons que les sociétés de développement régional étaient initialement des établissements financiers destinés à aider les entreprises à constituer ou reconstituer des fonds propres et distribuer des crédits à moyen et long terme avec des systèmes de bonifications. La CADEC est aujourd'hui l'une des rares SDR restant en activité.

³ La répartition du capital de 91.800.000 francs est la suivante : État, 29,4 % ; Collectivité territoriale, 29,4 % ; département de Haute-Corse, 5,4 % ; département de Corse-du-Sud, 3,3 % ; établissements de crédit, 19,4 % ; compagnies d'assurance, 8,7 % ; divers, 4,4 %.

La caisse était censée apporter et créer de la valeur ajoutée en Corse. C'est au sein du « comité d'engagement »¹ que devaient se prendre les décisions d'attribution de prêts jusqu'en 1994-1995, période à partir de laquelle la caisse a dû interrompre ses activités prêteuses.

La CADEC est, aux termes de l'article 2 de ses statuts, un organisme privilégié pour le développement de la Corse ayant pour objet :

« - l'étude de tout projet de création, d'extension et de transformation d'entreprises en Corse (...)

– le financement des entreprises en Corse sous forme de prises de participation au capital, de souscriptions d'obligations convertibles en actions, de prêts participatifs, de prêts à long terme, de cautions et d'avalis dans le cadre des crédits avalisés par le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises ;

– le financement des associations sous forme de prêts à long terme ;

– la réalisation de toutes opérations d'achat, de vente, d'échange, de souscriptions de valeurs mobilières, résultant de ces interventions. (...) Pour la réalisation de son objet social, la société peut effectuer toutes opérations immobilières et créer des filiales. Elle peut également détenir des participations dans des sociétés dont l'activité est de nature à faciliter la réalisation de l'objet social.(...) »

Notons que la caisse et sa filiale Corsabail, dont 35 % du capital est détenu par la CADEC, sont considérées comme formant un groupe.

• La détérioration des comptes

Progressivement, la situation financière de la caisse a connu une dégradation qui atteint un niveau si préoccupant² qu'une recapitalisation dut

¹ Ce comité est composé de la quasi totalité des banques de la place, du trésorier-payeur général, et à titre de conseils, du directeur de la Banque de France et de celui de l'ADEC.

² On rappellera que la CADEC ne constitue pas le seul exemple en France de SDR ayant connu de grandes difficultés. Si l'on note des succès (comme la SDR d'Alsace-Lorraine), plusieurs sont aujourd'hui en cours de liquidation ; certaines ont poursuivi leurs activités mais ont nécessité ou nécessitent encore des interventions actives de la part de la puissance publique. Certaines sociétés sont aujourd'hui adossées à des caisses d'épargne par exemple. Notons que parmi toutes les

être décidée en 1995. Il est vrai que **la tâche de la caisse n'est pas aisée. Elle doit sans cesse concilier une mission d'intérêt public et une contrainte d'équilibre financier.** Elle a la charge de soutenir des initiatives s'inscrivant dans l'aide au développement économique de la Corse tout en s'assurant d'une marge et / ou de garanties suffisantes pour couvrir le risque auquel elle s'expose. La rentabilité de l'établissement dépend largement de variables qui lui échappent : la marge qu'elle réalise sur ses prêts et l'évolution du taux d'impayés sur ses créances.

Cependant, cette aggravation des comptes, qui s'est accélérée depuis 1993, dépasse ce type d'explications. **La caisse se trouve aujourd'hui dans l'incapacité de recouvrer des créances pour un montant supérieur à un milliard de francs. D'après les informations fournies à la commission par les responsables de la caisse :**

– au 31 décembre 1997, les encours totaux représentaient **919.474.000 francs.**

– sur les **920 millions de francs de créances, 221 millions de francs** correspondaient à des créances contentieuses, **401 à des créances douteuses, et 296 étaient des encours sains.**

L'établissement, qui présente des bilans négatifs depuis cinq ans, fait l'objet de polémiques dans l'île. Au cours de la dernière campagne électorale, M. Max Simeoni, tête de liste pour l'Union pour le peuple corse (UPC), a ainsi dénoncé le scandale de la CADEC qu'il présentait comme le « Crédit lyonnais de la Corse ». Dans un rapport d'enquête de l'Inspection générale des finances de juin 1995 sur la situation financière de la CADEC, on estimait déjà qu'en trois exercices, la part des créances douteuses de la caisse dans le total de son encours de crédit avait été multipliée par 1,84, passant de 17,8 % en 1992 à 30,1 % en 1994.

• 1994 : une année charnière

C'est le 1^{er} juillet 1994 que le président actuel, M. Noël Pantalacci, fut nommé en remplacement de M. Squercioni, lequel fut à la tête de l'organisme de sa création en 1982 à cette date. L'entrée en fonction de M. Pantalacci coïncida avec un certain nombre d'audits. La commission

SDR, la CADEC est celle pour laquelle l'engagement de l'État a été, de loin, le plus fort. Il est l'un des deux actionnaires de référence.

bancaire avait déjà déclenché une mission d'inspection. Une mission de l'Inspection générale des finances suivit.

Les fonds propres étant devenus négatifs en 1994, le nouveau président décida d'interrompre immédiatement les activités prêteuses de la caisse. La CADEC tenta alors de s'engager dans une action forte de recouvrement des créances. **Les dirigeants de la caisse disent aujourd'hui avoir voulu « sauver l'outil », avec l'accord des ministres des finances.**

En 1994, l'encours total se montait à environ 1,1 milliard. La caisse représente aujourd'hui environ le quart des encours de crédit à moyen terme de l'île (il y a environ 4 milliards de francs de crédits à moyen et long terme. En parts de marché, le Crédit agricole représente presque 50 %. Le reste, soit 25 %, est porté par l'ensemble des autres banques). **L'examen de l'évolution du total bilan de la caisse avant 1994 montre une forte progression du montant des encours, due notamment au fait que les dossiers hôteliers se sont accumulés à cette époque.** A partir des années 1989-1990, après le départ du Crédit hôtelier de l'île, la CADEC a, en effet, financé au moins trente à trente-cinq hôtels. Actuellement, avec 300 millions, le volume tourisme représente environ un tiers de l'encours total de la caisse.

Même après une augmentation de capital de 32 millions de francs intervenue en 1994, portant celui-ci à 91 millions, la caisse n'est pas parvenue à redresser la situation. La situation s'est dégradée entre-temps pour deux raisons principales selon les responsables de la CADEC : d'une part, la caisse n'a plus développé aucune activité prêteuse - elle était « au point mort » - et d'autre part, l'activité économique n'a pas redémarré dans l'île. Dans la mesure où la situation économique de la Corse ne s'est pas améliorée et compte tenu des délais de mise en place de la recapitalisation, décidée dans son principe en 1995, votée en 1996 et mise en place en 1997, des pertes se sont accumulées au fil du temps. La caisse pourrait d'ailleurs se trouver prochainement en situation de cessation de paiement.

• Aux origines du désastre financier

L'effondrement financier de la CADEC était, selon certains observateurs, prévisible et d'ailleurs annoncé. Aux cours de ses premières années d'existence, la CADEC prit en effet des initiatives nombreuses qui se révélèrent catastrophiques dans un certain nombre de secteurs.

On peut s'interroger aujourd'hui sur les motivations qui conduisirent la CADEC à accorder des prêts sans rigueur ni contrôle réel à différents secteurs de l'économie dans les années 80 et au début

des années 90, et notamment pourquoi 300 millions de prêts ont été consentis aux entreprises hôtelières et dans le domaine du tourisme. La disparition du Crédit hôtelier, devenu Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises, conduisit la CADEC à s'engager fortement en substitution dans le domaine de l'hôtellerie. Les difficultés de ce secteur étaient connues. De plus, la dépréciation de la lire italienne contribua à la baisse de fréquentation touristique enregistrée en 1993, 1994 en 1995.

Une idée répandue dans les années 80 consistait à préconiser l'industrialisation de la Corse en valorisant les ressources naturelles. La CADEC prit ainsi des initiatives dans l'industrie, notamment dans l'industrie de la pierre – le granit est le plus gros sinistre de la caisse – et dans l'aquaculture.

M. Noël Pantalacci, auditionné le 26 mars 1997 par la mission d'information sur la Corse, est revenu sur ces deux points : *« S'agissant de l'industrie de la pierre, j'ai pu constater que la situation d'impayés, persistante depuis plusieurs années, et les conditions dans lesquelles se faisait l'exploitation des carrières, conduisaient nécessairement au dépôt de bilan des entreprises. J'ai donc provisionné la totalité de mes concours à l'industrie de la pierre, ce qui s'est traduit par une perte de 60 millions de francs. (...) »*

En ce qui concerne l'aquaculture, je viens simplement d'obtenir les éléments et je puis vous dire que l'aquaculture corse est en cessation de paiement. (...) Je suis obligé de tenir compte de cette situation dans les comptes de 1996 et je vais donc devoir provisionner pratiquement 90 % de mes concours dans le secteur aquacole. (...) »

En 1993, nous avons tenté un plan de redressement pour la pierre qui a coûté 20 millions de francs et qui a essentiellement servi à payer les dettes fiscales et sociales sans entraîner la reprise d'une activité rentable. En revanche, en ce qui concerne l'aquaculture, nous n'avions pas les éléments dont nous disposons actuellement. Nous ne savions pas encore si le coût de production était inférieur ou supérieur au prix de la vente. Nous savons maintenant que le coût de production de l'aquaculture corse est très supérieur au prix de vente sur le marché international. »

Tels sont les principaux facteurs à l'origine de la crise financière sans précédent de la CADEC.

• La difficile activité de recouvrement des créances dans le contexte insulaire

Selon les renseignements fournis à la commission d'enquête, les actions de recouvrement s'effectueraient depuis peu avec une vigueur et une détermination qui n'étaient pas présentes auparavant. Lors du premier trimestre 1998, la caisse aurait ainsi recouvré 20 millions de francs (contre 12,8 millions de francs pour l'année 1997).

– Quelques dossiers marquants de créances impayées

Au cours de ses travaux, la commission a demandé des informations concernant quelques affaires illustrant l'échec de la politique de prêts aux entreprises hôtelières. Les quatre dossiers figurant ci-dessous apparaissent aujourd'hui parmi les plus lourds financièrement pour la caisse.

MONTANTS AU 31 DÉCEMBRE 1995

(en francs)

	PRINCIPAL	ARRIERES	TOTAL
Castell Verde	27.693.532	8.941.292	36.634.824
Castell Mare	13.726.476	5.508.255	19.234.734
Santa Giulia	12.392.666	3.692.022	16.084.688
Moby Dick	10.408.993	4.224.227	14.633.220
TOTAL	64.221.670	22.365.796	86.587.466

MONTANTS AU 31 DECEMBRE 1997

(en francs)

	PRINCIPAL	ARRIERE	TOTAL
Castell Verde	24.920.791	17.777.996	42.698.787
Castell Mare	12.966.229	9.514.259	22.480.488
Santa Giulia	11.531.135	7.384.044	18.915.179
Moby Dick	8.466.922	8.448.455	16.915.377
TOTAL	57.885.077	43.124.754	101.009.831

Nota Bene : à propos du groupe Castell Verde

Les dossiers de plus de 10 à 15 millions de francs sont une cinquantaine ; les autres sont des dossiers de commerce. Les plus importants concernent les hôtels, dont celui de Castell Verde, un groupe composé de quatre entrepreneurs corses. Il s'agit de l'un des plus gros dossiers de la CADEC, qui a financé dans les années 1989-90 en crédit-bail, plusieurs sociétés pour un montant total de 60 millions de francs initialement. Ce complexe hôtelier est situé au sud de Porto-Vecchio sur la baie de Santa Giulia. Il doit être signalé car la CADEC se trouve en première ligne : elle

joue à la fois le rôle de crédit-bailleur, de prêteur et d'associé. Les propriétaires s'étant rapidement mis en impayés, les créances se sont accumulées. Ils ont récemment proposé de payer une partie seulement de leurs dettes. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'acceptation du plan restait apparemment subordonné à l'accord du ministère des finances.

– De la difficulté d'obtenir le paiement de certaines créances

Il a été dit devant la commission d'enquête que certains dossiers nécessitant le concours de la force publique étaient restés en suspens, car ni la gendarmerie ni la police n'avaient consenti à faire expulser certains débiteurs.

Un responsable de la CADEC a expliqué : « *La force publique nous a été refusée à deux reprises. (...)* »

J'évoquerai un dossier, pour montrer dans quel état de décomposition se trouvait le système administratif et la société corse dans son ensemble. Nous avons octroyé un crédit-bail à un carrier. Comme je vous l'ai dit, la pierre nous a coûté très cher. (...) Ce carrier ne paie pas. S'agissant d'un crédit-bail, le bâtiment nous appartient. Nous procédons à la résolution du crédit-bail. Comme il reste dans les lieux, nous le rencontrons pour lui demander de partir. Il lanterne, fait venir des amis, etc. Un beau matin, on s'aperçoit que les locataires ont changé. Ils ont été remplacés par les membres d'une association de maraîchers. Le précédent locataire leur avait dit qu'il était chez lui et qu'ils pouvaient s'installer. Nous nous retrouvons avec des gens avec lesquels nous n'avons aucun lien juridique. Nous leur demandons de partir. Ils refusent. Je vais trouver le préfet de Haute-Corse pour lui demander de procéder à leur expulsion. Il me répond : « Ces sont des maraîchers, des agriculteurs qui travaillent ». Je lui fais observer qu'ils ne paient pas de loyer, qu'ils occupent les lieux sans titre et je lui demande de leur proposer au moins de reprendre le crédit-bail. Cela traîne. Je fais un procès pour demander à l'État de payer les loyers qui nous sont dus. Savez-vous comment cela s'est terminé ? Cette association de maraîchers a reçu des subventions de la direction départementale de l'agriculture et de l'ODARC grâce auxquelles elle a racheté le bâtiment. » (...)

« Parfois, avec un bail classique, vous allez à la barre du tribunal pour faire racheter le bien - procédure fort longue, comportant toujours des délais importants - mais l'occupant reste dans les lieux, parce qu'il n'y a pas d'acquéreur. Personne n'achète. Il n'y a pas de marché. Vous vous retrouvez avec quelqu'un qui, de client, est devenu « squatter ». Vous le laissez, non seulement parce que vous ne pouvez pas l'expulser, mais aussi parce que, dans cet établissement exploité sans droits ni titre, il répare les

tuyaux, le toit... On essaie ensuite de régulariser comme on peut, parce que le marché n'existe pas. »

– Les menaces et les pressions à l'encontre des responsables de la caisse

Deux témoins se sont exprimés dans les termes suivants devant la commission d'enquête :

L'un : *« Je parcours la Corse depuis plus de trente ans. Je suis d'origine paysanne. En Corse, nous avons un certain code de valeurs qui sont ce qu'elles sont. Je n'en ferai pas état ici.*

On vous appelle, en présence de votre collègue du Crédit local de Corse, haut-parleur branché : « - Vous allez vendre ma maison ? - Oui, je vais vendre votre maison. - Si vous vendez ma maison, vous n'aurez plus l'occasion d'en vendre une autre. » C'est courant. Cela ne m'émeut plus. Très honnêtement, cela ne me fait pas peur.

Quelqu'un est venu me voir, récemment, et m'a dit : « Je suis la nièce de telle personne ». La personne en question est un mafieux notoire. Ce type de menaces est permanent.

On n'est jamais venu me secouer dans mon bureau une seule fois, mais ce type de menaces est assez désagréable et peut empêcher des personnes d'agir. Je vous dis très solennellement que cela ne m'empêche pas d'agir. »

Un autre : *« Cela n'empêche pas d'agir, mais il a des enfants, j'ai des enfants. »*

Le premier : *« J'ai doublé mon capital d'assurance-vie ! »*

L'autre : *« Nous ne sommes pas menacés de mort en permanence, mais nous ignorons ce qui peut nous arriver. On se dit toujours : « Si je saisis sa maison, je ne sais pas à qui j'ai affaire ». Et un soir en rentrant chez vous, vous pouvez recevoir un coup de fusil. »*

*

* *

Un témoin : *« Quand il y avait les dossiers de Porto-Vecchio, Jean-Paul de Rocca-Serra était là ; quand il y avait les dossiers de Bastia, Paul Natali était là. Quel homme politique appelé par un de ses électeurs et chef d'entreprise n'a pas demandé à un membre du conseil d'administration de*

la CADEC de dire la bonne parole ? C'est le système de décision, tel qu'il a été conçu. C'était comme ça... »

Un autre : « La CADEC a huit cents clients. Nous avons sûrement prêté à des nationalistes, sûrement à des gaullistes, sûrement à des centristes. Nous avons prêté à tout le monde. Si vous regardez les noms des dirigeants de ces entreprises, vous y trouverez des gens dont on sait en Corse qu'ils sont ceci ou cela. (...) On trouve des nationalistes dans des dossiers. Que la caisse ait servi d'instrument de refinancement de groupes mafieux ou nationalistes, personnellement, je n'y crois pas. »

• Le cas troublant de l'hôtel « le Miramar »

L'hôtel « Le Miramar » est situé à l'entrée de la commune de Propriano. Il était géré par la société *Le Miramar*, inscrite au registre du commerce en 1965. En novembre 1989, la société est rachetée par Mme Arlette Albertini, épouse de M. Jean-Jérôme Colonna¹. Un témoin entendu par le rapporteur a d'ailleurs émis des doutes sur le caractère spontané de la vente par les anciens propriétaires²

Cet achat a été réalisé grâce à deux prêts accordés par la CADEC, le premier à la société *Le Miramar* d'un montant de 2,5 millions de francs en novembre 1989 et le second à une SARL, *l'Union proprianaise de participation et d'investissements* (UPPI)³, d'un même montant.

Le soutien de la CADEC s'est poursuivi au cours des années suivantes puisqu'elle a accordé à la société *Le Miramar*⁴ deux autres prêts, l'un de 1,8 million de francs en janvier 1991 et l'autre de 1,2 million de francs en avril 1991.

¹ Figure notoire du milieu corse (cf quatrième partie du rapport)

² L'hôtel avait été gravement endommagé par un attentat non revendiqué en novembre 1987.

³ La société n'a été inscrite au registre du commerce que quelques jours auparavant et son gérant est également Mme Arlette Albertini. Elle est également le principal actionnaire de la société *Le Miramar*.

⁴ De société anonyme, elle a été transformée entre-temps en SARL en mars 1990.

La société *Le Miramar* ne s'est pas montrée empressée à respecter ses obligations :

- pour le premier prêt, le premier impayé a été constaté en mai 1991; ce prêt est échu après sommation en date du 5 décembre 1991 et déchéance du terme acquise le 14 décembre ; à cette date, les arriérés s'élevaient à 304.518,27 francs, le capital restant dû à 2.366.901,14 francs, les intérêts de retard pour la période du 14 décembre 1991 au 25 octobre 1995 à 1.509.851,11 francs, soit une dette globale de 4.181.270,52 francs ;
- pour le second prêt, les impayés sont constatés dès la première échéance en avril 1991 ; ce prêt est également échu après sommation en date du 5 décembre 1991 et déchéance du terme acquise le 14 décembre 1991 ; à cette date, les arriérés s'élevaient à 173.490, 05 francs, le capital restant dû à 1,8 million de francs et les intérêts de retard pour la période du 14 décembre 1991 au 25 octobre 1995 à 1.222.272,68 francs, soit une dette totale de 3.195.762,73 francs à cette même date ;
- pour le dernier prêt, le premier impayé a été également constaté à la première échéance en juillet 1991 ; ainsi au 25 octobre 1995, la dette globale s'élevait, intérêts de retard compris, à 2.046.661,27 francs.

Ainsi donc, la dette globale de la société *Le Miramar* vis-à-vis de la CADEC s'élevait-elle à 9.423.694,52 francs au 25 octobre 1995.

Il en va de même pour l'*UPPI*. Le premier impayé est intervenu en novembre 1991. Ce prêt est échu après sommation et déchéance du terme acquise le 13 décembre Au moment de celle-ci, la dette à l'égard de la CADEC s'élevait à 2.669.175,89 francs.

Au total donc, la CADEC possède une créance relative à l'hôtel d'un montant total de 12.092.870,41 francs. Il n'apparaît pas qu'elle se soit engagée dans une action très vigoureuse pour la recouvrer.

Au cours de toute cette période, la gérance de l'établissement a connu des variations. D'après le registre du commerce, l'hôtel a été donné en location-gérance à la *Société d'exploitation du grand hôtel Miramar* entre le

1^{er} novembre 1990 et le 31 octobre 1992¹. Le fonds semble alors exploité par la société *le Miramar* elle-même jusqu'en mai 1993, date à laquelle la location-gérance est donnée à la SARL *Gestion hôtelière du grand hôtel de Cala Rossa*² jusqu'à la fin du mois de mars 1994. L'activité de débit de boissons et de restaurant a ensuite été donnée en location gérance à Mme Gisèle Santoni, épouse Lovichi, entre le 2 mai 1994 et le 1^{er} janvier 1995, la gestion de l'hôtel restant visiblement sous la responsabilité de la société *Le Miramar*.

D'après les informations fournies par la CADEC elle-même, « *devant l'impossibilité, locale (sic), de recouvrement, malgré les engagements pris et non respectés relatifs à une location gérance de l'hôtel, afin de la maintenir à un niveau d'entretien correct, pour un loyer de 700.000 francs l'an, il n'y avait d'autre solution que d'engager la vente judiciaire de cet établissement.* »

Le cahier des charges de cette vente sur saisie immobilière a été déposé au greffe du tribunal de grande instance d'Ajaccio le 21 décembre 1995 et la vente a eu lieu le 7 mars 1996 à la bougie, l'établissement étant mis à prix 3 millions de francs.

L'avocat de la CADEC a été le seul à faire une offre pour 3.001.000 francs³. La caisse a donc été déclarée adjudicataire et a dû supporter l'ensemble des frais inhérents à ce type de procédure (10.885,94 francs).

La CADEC, propriétaire de l'hôtel, a alors autorisé, par simple

¹ Cette société, dont la gérante était la fille de Jean-Jérôme Colonna (Mlle Marie Colonna), est alors devenue sans activité à partir de cette date. Déclarée en cessation des paiements à partir du 20 août 1993, elle a été placée en liquidation judiciaire par jugement du tribunal de commerce d'Ajaccio en date du 20 février 1995 (il convient de signaler que la déclaration de cessation des paiements a déclenché, le 27 décembre 1993, une inscription modificative au registre du commerce indiquant que la société avait été dissoute par anticipation à compter du 31 décembre 1992, soit près d'un an auparavant).

² Cette société, dont le gérant est M. Robert Marchetti, s'est déclarée en cessation des paiements le 3 avril 1998, une procédure de redressement judiciaire a alors été ouverte le 20 avril 1998.

³ D'après des informations communiquées à la commission d'enquête, seuls des membres de la famille de M. Jean-Jérôme Colonna ainsi que des proches étaient présents dans la salle du tribunal lors de la vente. Ce montant apparaît étonnamment faible puisque, semble-t-il, la société *Le Miramar* avait reçu, en 1993, une offre pour l'hôtel d'acquéreurs proposant environ 10 millions de francs.

lettre, Mme Colonna à rester dans les lieux et à poursuivre l'exploitation de l'établissement jusqu'à la fin de la saison touristique. La situation est ensuite restée en l'état jusqu'à la vente de l'hôtel. D'après les informations recueillies par la commission d'enquête, la caisse n'aurait perçu de la gérante ni loyer ni tout ou partie des éventuels bénéfices de l'exploitation.

En juin 1996, une société civile immobilière *Punta Mare* a fait une offre d'achat de 3 millions de francs : un acompte de 300.000 francs a été versé en juillet 1996¹ et le solde l'a été lors de la signature de l'acte de vente de l'hôtel le 17 avril 1997. Le jour même, M. Philippe Farinelli cédait la totalité de ses parts dans la société *Punta Mare* à M. Jérôme-Henri-Robert Feliciaggi, maire de Pila-Canale², pour la somme de 153.000 francs, soit son apport initial. M. Philippe Farinelli est resté gérant extérieur de la société, dont il ne possède donc aucune part, société qui n'a par ailleurs déclaré aucune activité au tribunal de commerce d'Ajaccio.

D'après des informations reçues par la commission d'enquête, M. Jean-Jérôme Colonna et sa famille seraient restés à la tête de l'hôtel « Le Miramar ». Il y a d'ailleurs organisé, le 30 août 1997, une grande réception à l'occasion du mariage de sa fille.

L'hôtel serait aujourd'hui exploité par la *société de gestion hôtelière de Valenco*. Celle-ci serait liée par un bail avec la société *Punta Mare*. Par contre, le fonds serait toujours détenu par la société *Le Miramar* qui, pourtant, a cédé à la société de gestion immobilière le matériel et les stocks de l'hôtel. Aujourd'hui, la société *Le Miramar* n'aurait plus comme activité que la location de la licence de débit de boissons, qu'elle loue d'ailleurs à la société de gestion immobilière.

Dès lors, la commission d'enquête s'interroge sur la facilité déconcertante avec laquelle la CADEC renonce à une créance on l'a vu très importante. Les deux sociétés, *Le Miramar* et *UPPI*, sont pourtant toujours inscrites au registre du commerce, ne se sont jamais déclarées en cessation des paiements et ne font l'objet d'aucune procédure collective. Notons qu'elles ne font pas preuve d'un zèle particulier pour satisfaire aux

¹ On notera que cet acompte représente le montant exact des sommes apportées par les deux porteurs de parts lors de la création de la société (153.000 francs pour M. Philippe Farinelli et 147.000 francs pour M. Ange-Marie Farinelli).

² Cette commune est considérée comme le fief de la famille Colonna, l'oncle puis le frère de celui-ci en ayant été le maire.

obligations légales de dépôt de leurs comptes : ce n'est qu'en 1996 qu'elles ont déposé les comptes des exercices 1990 à 1994. Depuis, malgré plusieurs relances du greffe du tribunal de commerce, aucun compte relatif aux exercices postérieurs n'a été déposé.

Interrogé par les services fiscaux, le président de la caisse jugeait, en juillet dernier, que le dossier « *peut être considéré dans nos écritures comme soldé* ». En effet, il indiquait que le produit de la vente de l'hôtel et les provisions constituées sur ces créances permettaient de ne pas pousser plus loin l'action en recouvrement de son établissement¹.

On permettra à la commission d'enquête de ne pas partager cette désinvolture manifestée par le président d'un établissement qui a bénéficié d'une recapitalisation sur fonds publics.

Même si de nouveaux développements relatifs à l'exploitation de l'hôtel ont pu intervenir récemment, ce dossier soulève à l'évidence plusieurs préoccupations concernant la période passée, qu'il appartient à l'action judiciaire d'éclairer :

- l'attitude des dirigeants de la CADEC ne constitue-t-elle pas une suite d'actes de gestion anormaux ? Certains d'entre-eux ne pourraient-ils pas recevoir une qualification pénale ?
- pourquoi les dirigeants de la CADEC n'ont-ils pas fait jouer les cautions solidaires existant pour les deux prêts accordés en 1991 à la société *Le Miramar* ²?
- la gestion de la famille Colonna, outre qu'elle pourrait constituer une complicité ou un recel de ces éventuelles infractions, est-elle conforme aux règles commerciales et fiscales ?
- ainsi, quel est le cadre juridique, tant sur le plan du droit commercial que du droit fiscal, de l'exploitation de l'hôtel par la famille Colonna pendant la période allant de mars 1996 à avril

¹ Ce qui revient d'ailleurs à négliger totalement l'ensemble des pénalités de retard.

² Celles-ci étaient Mme Arlette Colonna et M. Michel Lovergne, alors dentiste à Montpellier et membre du conseil d'administration de la société *Le Miramar* à titre personnel et en tant que représentant de l'*UPPI*. Sur les deux contrats de prêt passés devant Me Padovani, notaire à Corte, le nom de M. Jean-Jérôme Colonna comme caution solidaire a été rayé.

1997 ? la non-perception de loyers ne constitue-t-elle pas, de la part des dirigeants de la CADEC, un acte anormal de gestion, au sens du droit fiscal ;

- les acquéreurs ou gestionnaires successifs, après avril 1997, se sont-ils impliqués dans la gestion de l'hôtel ou ont-ils simplement « prêté » leur nom à cette opération ? Quelle était l'origine des fonds ayant permis le rachat de l'hôtel ? Quelle est la base juridique de l'exploitation actuelle de l'hôtel ?
- comment se fait-il que les sociétés débitrices de la CADEC, toujours inscrites au registre du commerce, n'aient fait l'objet d'aucune procédure collective, notamment à l'initiative de leur créancière ?

Cette affaire est clairement apparue comme emblématique du « système » qui s'est consolidé en Corse au cours des années et des liens étroits entre le milieu, des activités économiques et quelques relais politiques. Des fonds publics et privés ont été détournés de leur objet. Plus encore, le mépris des règles de droit, et **l'impunité totale jusqu'à ce jour** des auteurs de tels dossiers marquent une régression inacceptable de l'État de droit.

• Vers une nouvelle recapitalisation : les incertitudes actuelles

Pour poursuivre ses activités, la caisse devrait aujourd'hui être recapitalisée, afin de pouvoir provisionner les pertes sur ses créances douteuses et contentieuses et s'assurer une liquidité suffisante. Il apparaît que la dégradation continue de l'assise financière de la CADEC a rendu insuffisantes les mesures de restauration des fonds propres ainsi mises en œuvre. En effet, la situation de certains emprunteurs de la caisse s'est encore détériorée.

– Les objections des commissaires aux comptes de la caisse

Face à la situation très préoccupante de la caisse, les commissaires aux comptes entamèrent, par lettre du 13 mars 1997, la **procédure d'alerte**¹ prévue par la loi en raison de la situation des comptes au 31 décembre 1996.

¹ La procédure d'alerte prévoit dans sa première phase la convocation du conseil d'administration, qui est tenu d'apporter une réponse satisfaisante aux commissaires aux comptes. A défaut, la deuxième phase est engagée impliquant la saisine du tribunal de commerce, une troisième phase débouchant sur la convocation d'une assemblée extraordinaire des actionnaires.

**Extraits du rapport des deux commissaires aux comptes de la caisse
sur les comptes consolidés de l'exercice 1996**

« Les comptes consolidés arrêtés au 31 décembre 1996 font apparaître une perte de près de 78 millions de francs portant les capitaux propres consolidés à – 137 millions de francs. Par ailleurs, votre société, avec un ratio de solvabilité négatif (– 19,55 %), ne remplit plus depuis 1995 les conditions réglementaires applicables aux établissements de crédit en matière prudentielle. (...) »

Par lettre en date du 5 janvier 1996, nous avons déjà attiré votre attention sur les risques pesant sur la continuité de l'exploitation de la caisse.

Une convention de recapitalisation a été signée en avril 1996, prévoyant des apports de la Collectivité territoriale et de l'État à hauteur de 140 millions de francs, de la manière suivante :

- 88 millions de francs en 1996 en numéraire,
- 37 millions de francs au 1^{er} trimestre 1997 en numéraire (26 millions de francs pour la Collectivité territoriale et 11 millions de francs pour l'État)
- le solde sous forme d'apports en nature de titre Corsabail détenus par l'État.

De plus, notre rapport général sur les comptes annuels de l'exercice 1995, établi le 2 juillet 1996, exprimait nos incertitudes graves et multiples qui pesaient sur le principe de cette continuité.

A ce jour, la recapitalisation prévue n'est pas entièrement réalisée en ce qui concerne les versements relatifs à 1997 ainsi que l'apport en titres Corsabail. De toute manière, l'évaluation des impayés en 1997 laisse entrevoir des difficultés de paiement pour 1998, même après encaissement des 37 millions de francs prévus.

Il nous a semblé clair, dans ces conditions, que la recapitalisation de 140 millions de francs décidée ne permettra pas de garantir la continuité d'exploitation de la caisse et que d'autres recapitalisations ultérieures semblent déjà nécessaires et prévisibles. C'est pourquoi dans un courrier du 13 mars 1997, nous avons déclenché la phase n° 1 de la procédure d'alerte, conformément à l'article 230-1 de la loi du 24 juillet 1966. Votre président a souhaité faire délibérer le conseil d'administration le 14 avril 1997, déclenchant ainsi lui-même la phase n°2. Le conseil d'administration ne nous a pas fourni d'éléments permettant de penser que la continuité d'exploitation était assurée.

Le 24 avril 1997, conformément à la loi, nous informions le président du tribunal de commerce d'Ajaccio de l'existence d'une procédure d'alerte au sein de votre société.(...)

En raison des faits exposés ci-dessus, nous ne sommes pas en mesure de certifier si les comptes sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière, ainsi que du résultat d'ensemble (...). »

– Les délibérations du conseil d'administration

Ainsi que l'indique le rapport des commissaires aux comptes, le conseil d'administration, qui s'est réuni le 16 avril 1997, a en effet constaté qu'après prise en compte du résultat déficitaire de l'exercice 1996 (- 76,3 millions de francs), le ratio de solvabilité était à nouveau insuffisant au regard de la réglementation bancaire et qu'une nouvelle recapitalisation s'imposait. Au cours de cette même réunion, le conseil d'administration examina l'hypothèse d'un retrait amiable de l'agrément d'établissement financier auprès de la commission bancaire, ce qui signifierait que la CADEC ne poursuivrait plus qu'une activité de recouvrement auprès de ses clients. Les représentants de la direction du Trésor rappelèrent alors que le gouvernement de l'époque (celui de M. Alain Juppé) plaidait en faveur de la recapitalisation de la caisse et de la mise en place de PPR (prêts participatifs de restructuration ¹ – enveloppe de la CADEC : 250 millions de francs) pour permettre le retour des clients à des « pratiques vertueuses ». La création au sein de la CADEC de l'institut de participation apparemment souhaité par la Collectivité territoriale fut également envisagée.

Lors de la réunion en date du 22 décembre 1997, les membres du conseil d'administration durent constater que les fonds propres étaient de moins 42 millions de francs et que les comptes faisaient apparaître un résultat négatif de 49,7 millions de francs. Le ratio Cooke n'était toujours pas respecté. La nécessité d'une recapitalisation fut réaffirmée par les deux représentants de la direction du Trésor siégeant au conseil d'administration de plein droit. Ces derniers soulignèrent l'urgence d'une décision de l'Assemblée de Corse confirmant son engagement à parité avec l'État pour

¹ La CADEC a signé une convention en date du 20 février 1997 pour pouvoir utiliser les fonds PPR en faveur des entreprises clientes sous la forme d'une enveloppe PPR d'un montant de 250.000 francs bonifiés sur 7 ans à un taux de 3 %. Dans le cadre de la mise en place de cette mesure, la CADEC a affecté la moitié de l'enveloppe au secteur hôtelier et l'autre moitié aux autres secteurs d'activité.

participer à une nouvelle recapitalisation de 70 millions de francs (35 millions pour l'État et 35 pour la CTC). Le président en exercice de la caisse, **M. Noël Pantalacci fit, quant à lui, observer que l'Assemblée de Corse avait participé à la précédente recapitalisation « pour solde de tout compte » et que celle-ci ne prendrait aucune décision avant le renouvellement de mars 1998.**

– *Les interventions de la commission bancaire*

C'est lors de sa séance du 27 octobre 1995 que la commission bancaire décida de l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de la caisse en indiquant qu'une recapitalisation d'au minimum 76 millions de francs était nécessaire pour respecter au 30 juin 1995 la norme de représentation du capital minimum.

Même après l'intervention de cette recapitalisation l'année suivante, la caisse n'étant toujours pas remise à flot, le secrétaire général de la commission bancaire a dû constater dans un courrier du 13 janvier 1998 que l'insuffisance de représentation du capital minimum, estimée à 223 millions de francs au 30 septembre 1997, rendait insuffisantes les mesures déjà prises.

Enfin, la Commission bancaire a décidé, le 7 mai 1998, de saisir par courrier le ministre des finances en soulignant l'ampleur du passif net de la caisse et la nécessité de procéder à un nouveau renforcement de ses fonds propres.

D'après les informations de la Commission bancaire, au 31 mars 1998, l'insuffisance de représentation du capital minimum s'élèverait à 120 millions de francs, compte tenu de l'abandon de créances douteuses réalisé en décembre 1997.

Quant à elle, la commission d'enquête, qui a pris note des divers éléments du dossier de la CADEC, s'est forgée une opinion quant aux perspectives d'évolution souhaitable de la caisse, développements qui figurent dans la dernière partie du présent rapport.

b) La caisse régionale de Crédit agricole : un mécanisme de « cavalerie » très coûteux pour les finances publiques

Premier établissement bancaire de l'île en matière de distribution de crédits¹, le Crédit agricole apparaît comme le principal organisme financier des exploitants agricoles corses. Les difficultés actuelles de la caisse régionale n'en sont que plus inquiétantes pour la situation générale de l'économie insulaire. Pour son financement, celle-ci doit disposer d'outils qui font aujourd'hui cruellement défaut. Après l'interruption des prêts par la

¹ En 1997, le Crédit agricole a collecté plus du tiers des dépôts dans l'île (contre un peu moins de 20 % pour la Société générale, second établissement) et a accordé près de la moitié des crédits (contre 17 % pour la Société générale).

CADEC, le reflux persistant de ceux du Crédit agricole pourrait s'avérer désastreux.

• Le premier établissement bancaire de l'île et le plus important distributeur de crédits bancaires

Historiquement liée au développement de l'agriculture à partir des années 1960, la caisse régionale de Crédit agricole de Corse a pris une part prépondérante et joué un rôle positif dans le soutien de l'économie insulaire depuis plus de trente ans. **Avec un total de bilan de 7 milliards de francs, 14 caisses locales et 19 agences, 20 distributeurs de billets et 359 agents, le Crédit agricole est de loin l'établissement qui pèse le plus lourd sur la place bancaire de l'île.** Autonome dans sa gestion au niveau régional, la caisse de Corse obéit aux mêmes règles de fonctionnement et de contrôle que toutes les autres entités du groupe Crédit agricole. Au début de 1997, la caisse gérait les comptes de 90.000 clients, soit en tout 7,4 milliards de dépôts (37,5 % du marché bancaire)¹.

Au-delà de son métier de prêteur, la caisse régionale a tout au long de la décennie 90, consenti des efforts pour soutenir et alléger financièrement les charges d'emprunt dues par les agriculteurs.

Bien que les prêts se soient aujourd'hui taris, le remboursement des créances passées constitue un problème qui est allé croissant au fil du temps. En effet, les prêts accordés depuis plus de vingt ans n'ont pas ou peu été remboursés par leurs bénéficiaires, qui ont obtenu de façon régulière une série d'aides et de mesures de consolidation leur permettant de ne rien régler de leurs impayés. L'endettement global enregistré auprès de la caisse régionale en 1997 se situait à un niveau proche de celui de 1993.

L'évolution sur dix ans a été la suivante :

	<u>Endettement à la fin de 1997</u>	<u>Rappel : Situation à la fin de 1988</u>
Endettement global	1,290 milliard de francs	1,169 milliard de francs
Endettement hors coopératives	1,100 milliard de francs	1,030 milliard de francs

¹ La structure de la collecte se répartissait au début de 1997 en collecte monétaire à hauteur de 26,7 %, en collecte d'épargne à hauteur de 54,7 %, en collecte au titre de l'assurance vie à hauteur de 7,3 %, en collecte SICAV et fonds communs de placement à hauteur de 7,8 %, en collecte pour le compte de tiers pour 3,5 %.

et SICA		
Endettement hors prêts à l'habitat	910 millions de francs	841 millions de francs

Les réalisations de crédits en 1997 ont connu un net repli dans tous les secteurs d'intervention.

DISTRIBUTION DE CRÉDITS EN 1997

(en millions de francs)

<u>Secteurs d'intervention</u>	<u>Montants des prêts</u>	<u>Pourcentage sur le total</u>
<u>Particuliers</u> <i>(En repli de 14 % par rapport à 1996, notamment dans l'habitat)</i>	435	62 %
<u>Entreprises</u> <i>(En repli de 3,1 % par rapport à 1996)</i>	207	30 %
<u>Collectivités locales</u> <i>(Fort repli de 80 % par rapport à 1996)</i>	38	5 %
<u>Agriculture</u> <i>(Réduit de pratiquement la moitié)</i>	21	3 %
<u>TOTAL</u>	701 <i>(Soit une réduction de 26 % par rapport à 1996)</i>	

Au total, avec 701 millions de prêts nouveaux, la caisse régionale a maintenu à peu près son encours global à 7 milliards de francs et sa part de marché en Corse s'est stabilisée à 47 %.

STRUCTURE DE L'ENCOURS

au 31 décembre 1997

(en milliards de francs)

<u>SECTEURS D'INTERVENTION</u>	<u>MONTANT DE L'ENCOURS</u>	<u>POURCENTAGE SUR LE TOTAL</u>
<u>Particuliers</u>	1,760	27 %
<u>Professionnels</u>	1,317	21 %
<u>Agriculture</u>	1,257	19 %
<u>Entreprises</u>	1,172	18 %

Collectivités locales	0,955	15 %
<u>TOTAL</u>	6,461	100 %

• Un « système » de prêts aux agriculteurs bien rodé

Le « système » - puisque l'on peut avancer qu'il s'agissait là de pratiques systématiques ou du moins très répandues, exercées avec l'aval de fait de la caisse - était le suivant : la caisse accordait des prêts à court terme aux agriculteurs, prêts destinés pour l'essentiel au financement des besoins de leur exploitation, tandis que les prêts à moyen ou long terme servaient à financer des opérations plus lourdes (de plantations arboricoles par exemple). Rapidement, les débiteurs se mettaient en impayés. Lorsque les retards devenaient trop conséquents et que les arriérés s'étaient accumulés, les soldes débiteurs des comptes à vue ou les prêts initiaux se voyaient consolidés sous la forme d'autres prêts à moyen et long terme. La caisse attendait alors l'intervention des pouvoirs publics, qui sous la pression des événements, ne manquaient pas d'annoncer un énième plan de désendettement, à chaque fois présenté comme devant être le dernier.

A intervalles réguliers (en 1975, 1988, 1989 et 1996), la dette fit même l'objet d'un effacement ou du moins d'un allègement grâce à l'attribution d'une aide publique. Ces aides permettaient aux exploitants concernés d'améliorer leur situation financière. Dégageant ainsi de nouvelles capacités d'emprunt, ils pouvaient se présenter à nouveau aux guichets du Crédit agricole et obtenir de nouveaux prêts.

Dans ce dossier, le rôle de la caisse régionale de Crédit agricole semble déterminant. Pour citer un exemple précis, il est apparu qu'au cours de l'application de la « mesure Nallet », la caisse régionale est parvenue à profiter des difficultés rencontrées pour faire prendre en charge dans la mesure « tout et n'importe quoi ». Les verrous prévus - l'audit et l'examen en commission « agriculteurs en difficulté » (Agridif) - sont rapidement devenus inopérants sous la pression des manifestations et des actes terroristes. La caisse a ensuite accordé des prêts de trésorerie dits « de sauvegarde » en 1994 sans aucune contrepartie bancaire, dans l'attente d'une nouvelle action de l'État. Les prêts ont ainsi été globalisés dans la consolidation dite Ballardur, qui a étalé sur 20 ans toutes sortes de prêts agricoles ou non à un taux de 7 % en moyenne.

Dans ce système, chacun avait quelque chose à gagner (à l'exception de l'État, même si les gouvernements ont longtemps cru que ce type de mesures permettait d'« acheter » la paix sociale). La perspective du

remboursement était sans cesse repoussée. Chaque plan se suivant étroitement, beaucoup d'agriculteurs ont pu ne rien rembourser depuis environ dix ans. Ce report des échéances et la consolidation de tous types de prêts se traduisaient par des apports très importants, en trésorerie comme en financement net, pour ceux qui en profitaient. La caisse régionale de Crédit agricole voyait au fil des plans ses créances potentiellement douteuses requalifiées en crédit bancaire normal, même si la dette constituée n'avait plus aucune mesure avec la réalité économique. C'est ainsi que la dette s'est paradoxalement gonflée au fil des plans de désendettement. **Facilitée par la caisse régionale, cette augmentation de la dette était la garantie du prochain plan et son caractère démesuré constituait l'assurance que son paiement serait toujours différé.** A l'annonce de chaque mesure, les arriérés étaient gelés dans l'attente d'une solution. La mise au point des plans, puis leur application, étaient menées avec une telle lenteur qu'au moment de la première échéance des prêts réaménagés, une nouvelle mesure était annoncée...

• De grandes difficultés financières qui ont conduit à l'intervention de la caisse centrale

– Le constat

Les mauvais résultats enregistrés par la caisse sont dus essentiellement à une politique de provisionnement sévère des créances douteuses et litigieuses. 350 millions de francs de provisions ont été constitués en 1997 (après 414 millions en 1996). Cet effort de provisionnement conjugué à la réduction des activités de la caisse ont conduit à des pertes très importantes en 1997. Il faut noter, en outre, que le réaménagement de la dette agricole a coûté, en cinq ans, 125 millions de francs au Crédit agricole, le reste étant financé par l'État.

L'exercice 1997 s'est traduit par une nouvelle perte de 209 millions de francs (après 207 millions en 1996).

– Une augmentation incontrôlée des créances douteuses

Au cours des trois dernières années, le niveau des risques qu'a comptabilisés la caisse régionale a presque triplé, la caisse ayant dû se résoudre à classer en créances douteuses et litigieuses un certain nombre de prêts. Les taux des créances douteuses et litigieuses sur les encours gérés sont en effet passés de 9 à 11 % entre 1985 et 1992, puis de 14 à 15 % entre 1993 et 1995, pour atteindre 29,6 % en 1996. A titre de comparaison, à cette date, le niveau de risque au Crédit agricole était de 8 % en moyenne nationale.

Lors de son audition en avril 1997 devant la mission d'information sur la Corse, M. Jacques-Denis Léandri, alors président de la caisse régionale de Crédit agricole, rappelait que le total de l'encours agricole, fin 1996, s'élevait à 1,4 milliard de francs, dont 128 millions consentis à 63 coopératives et CUMA, 185 millions consentis pour financer l'habitat de l'agriculture et 1 milliard de francs de prêts professionnels aux exploitations. Sur cet encours, 97 millions de francs de prêts relevaient de dossiers contentieux. Il expliqua que, du fait de la mise en place des mesures de report et d'allègements financiers, la gestion des encours de prêts agricoles s'était modifiée, conduisant la caisse à constater au 31 décembre 1996 un niveau de créances douteuses et litigieuses pour le secteur agricole de 593 millions de francs, sur un encours de 1.393 millions de francs, soit 42,4 % du total. Il indiqua : « *Bien entendu, une part de ces créances douteuses sera régularisée après le traitement des mesures ; mais d'ores et déjà, il nous est apparu nécessaire, après examen détaillé des situations particulières, de procéder à la constitution de provisions sur cet encours de créances douteuses, à hauteur de 205 millions de francs, ce qui représente un taux de couverture de 34,5 %.* ».

Lors de la même audition, M. Christian Cardi, alors directeur général-adjoint de la caisse régionale de Crédit agricole, revint sur ce point et expliqua : « *Une grande partie de l'évolution des encours douteux et litigieux est liée au fait que, durant les années 1994 et 1995, il y avait pour le secteur agricole des mesures de consolidation qui avaient eu pour objectif de reporter pendant une certaine période et d'alléger les charges financières, de façon à régulariser un certain nombre de situations avec une perspective de redressement. C'est pour cela que nous n'avions pas constaté de créances douteuses, puisqu'elles étaient en cours de traitement dans le cadre d'une mesure précédente. Cette mesure ayant échoué, c'est le constat que nous avons dressé en accord avec le gouvernement, nous avons cette fois décidé de provisionner les créances douteuses et litigieuses. Voilà une des raisons pour lesquelles l'accroissement a été très rapide, ce n'est pas un effondrement immédiat, c'est un effet de déport qui existait depuis deux ou trois ans et qui avait été masqué par une mesure.* »

Depuis 1997, la progression des créances douteuses s'est poursuivie inexorablement. En avril 1998, elles s'élevaient à 1.870 millions de francs. Représentant 27 % de l'encours total, elles sont aujourd'hui provisionnées à hauteur de 67 % (contre 53 % à la fin de 1996). L'encours des provisions se monte à 1.261 millions de francs. Il est vrai que le stock de créances douteuses s'est accru de 6 % (soit 109 millions de francs) à la suite notamment du passage de l'inspection générale de la caisse centrale de Crédit agricole en décembre 1997. En effet, en concertation avec l'inspection générale, la caisse régionale a procédé à la fin 1997 à une approche individualisée des dossiers. Des règles plus strictes furent alors retenues pour

valoriser les garanties détenues. Ainsi 351 millions de francs ont été provisionnés en 1997.

– *La caisse centrale appelée au secours*

La dégradation de sa situation financière conduisit la caisse régionale à solliciter, en 1996, pour la première fois de son existence, l'aide du groupe central afin de respecter les divers ratios financiers imposés par la réglementation bancaire. Ce concours se matérialisa par un abandon de créances de 65 millions et par un apport en capital, par le biais d'une caisse locale dédiée à cet effet (caisse sans clientèle), de 150 millions de francs. La caisse centrale apporta de nouveau son soutien à la caisse régionale en 1997 afin de l'aider à rétablir la situation. Des abandons de créances et un apport en capital furent décidés au profit de la caisse régionale. En 1996, des abandons de créances étaient intervenus à hauteur de 110 millions de francs. En 1997, une augmentation de capital de 100 millions fut réalisée et les abandons de créances se montèrent à 65 millions.

L'apport de la caisse centrale s'est élevé à 385 millions de francs pour les deux derniers exercices 1996 et 1997.

• *Un climat tendu et la gestion délicate des risques bancaires*

Lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, M. Jacques-Denis Léandri, déjà cité, notait : « *Des « groupes revendicatifs » se créent progressivement, radicalisant les positions de nombreux acteurs économiques et portant sur le plan politique les revendications sectorielles. Il faut noter aussi des actions de débiteurs organisés pour empêcher les traitements judiciaires qui sont l'ultime moyen légal dont disposent les créanciers titrés.* »

A l'instar d'autres témoins entendus par la commission d'enquête, un haut responsable de la caisse centrale de Crédit agricole soulignait que la mise en règlement des échéances et l'activation des garanties se heurtaient en Corse à un contexte général d'insécurité ; d'où, selon lui, l'impossibilité de faire jouer les procédures habituelles relatives aux entreprises et aux exploitations en difficulté : « *Je prendrai un exemple tiré du dossier agricole dans lequel la caisse régionale a essayé de faire jouer les procédures habituelles, notamment la loi de décembre 1988, concernant l'agriculture. C'est le cas d'un dossier d'un arboriculteur qui était en contentieux avec la caisse régionale depuis 1992. Ce dossier a fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire ouverte en mars 1993 ; la liquidation a été prononcée en juin 1994, l'autorisation de la vente des actifs en juin 1996. La caisse régionale était adjudicataire de ce bien en janvier 1997. Le terrain a été occupé par un autre agriculteur le 25*

février 1997 et l'assignation aux fins d'expulsion a été prononcée en décembre 1997. Le jugement n'est pas encore rendu. On s'attend peut-être à un règlement début 1999. »

• Les interrogations de la commission d'enquête

– La commission d'enquête s'est interrogée sur l'état exact de la connaissance par la caisse centrale des difficultés rencontrées par la caisse de Corse et des modalités d'octroi de prêts agricoles par celle-ci.

Selon la caisse centrale : « Lorsque nous avons effectué ces missions de contrôle, nous sommes effectivement, notamment dans le domaine de l'agriculture, tombés sur des retards, mais des retards qui, de mesure en mesure, trouvaient chaque fois un nouveau dispositif pour les compenser et les prendre en compte. (...) Le problème de la Corse est celui-ci : chaque fois que nous sommes allés faire des observations, nous étions à la fin d'une mesure en place ou à la mise en route d'une nouvelle ».

Par ailleurs, il est vrai, que pour la caisse centrale, l'ampleur du problème de la caisse de Corse doit être relativisée. Certes, il s'agit de sommes non négligeables – de plusieurs centaines de millions de francs – mais elles sont sans commune mesure avec celles en jeu dans les sinistres qu'ont connus les caisses du Gers ou de l'Yonne par exemple.

– La commission d'enquête s'est également interrogée sur le contrôle pouvant être effectué par la caisse régionale voire par la caisse centrale, concernant la réalité de la situation d'agriculteur.

Des renseignements recueillis, il ressort « qu'à partir du moment où le numéro d'affiliation à la Mutualité sociale agricole figurait dans un dossier et que ce dossier s'était trouvé éligible au gré des différents comités ou contrôles administratifs de la mise en place des mesures (...) les auditeurs de l'inspection générale n'allaient pas plus loin dans la vérification. »

– La commission d'enquête s'est enfin interrogée sur la responsabilité respective de l'État, du Crédit agricole et des clients de la banque dans l'attribution irrégulière de certains prêts.

A cet égard, la commission serait tentée de reprendre les termes employés devant elle par un témoin bien au fait du dossier : *« Je me méfie de l'attitude qui consisterait pour le Crédit agricole à dire qu'il n'y est pour rien et que ce sont les pouvoirs publics. Je crois qu'en Corse, tout le monde y est pour quelque chose. Le Crédit agricole y a sa part, me semble-t-il. »*

La commission d'enquête considère que les gouvernements successifs ont été pris au piège de ce système. Sollicités pour venir en aide à une agriculture en faillite, ils se trouvaient face au paradoxe suivant : au fur et à mesure de la mise en place des plans de désendettement, la dette agricole gonflait jusqu'à atteindre des proportions insoutenables.

Lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, M. Christian Cardì, déjà cité, répondant à une question de M. Henri Cuq, président de la mission, notait : « *J'explique pourquoi les agriculteurs sont désespérés ; ils ne savent plus à qui s'adresser. On s'adresse au Crédit agricole et ensuite au gouvernement. A partir du moment où le gouvernement aide, c'est qu'il estime qu'il est obligé de le faire, que c'est une situation particulière, sinon, je ne vois pas pourquoi il y aurait eu les douze mesures dont je vous ai parlé. Vous dites que les gens s'accoutument, mais je peux aussi dire que le gouvernement s'accoutume, tous les gouvernements s'accoutument* ».

L'État a fait preuve en la matière d'un interventionnisme répété qui l'a conduit à élaborer pas moins de douze plans en faveur des agriculteurs corses, soit un plan tous les deux ans en moyenne. Mais cet interventionnisme n'est pas allé au bout de sa logique car les gouvernements successifs ont tous cherché à déléguer au Crédit agricole le soin de mettre en oeuvre les mesures décidées. Ce mouvement s'est en outre accompagné d'un processus de débudgétisation des dépenses. Celles-ci furent tout d'abord inscrites au budget du ministère de l'agriculture, puis intégrées dans l'ensemble des enveloppes de bonifications de prêts, enfin, supportées par le Fonds d'allègement des charges des exploitations agricoles, le FAC, figurant dans les comptes de la caisse centrale du Crédit agricole.

Si la responsabilité de l'État dans la dérive des mesures d'allègements est patente, elle n'est pas exclusive de celle de la banque elle-même, que ce soit au niveau central ou au niveau régional.

Le rôle joué par la caisse centrale, ou au contraire l'absence d'intervention et de contrôle de sa part, doivent être examinés avec attention.

• Le comportement de la caisse nationale : entre négligence, inattention et volonté de couvrir les errements de la caisse régionale

Il faut tout d'abord insister sur le fait que la caisse de Corse représente pour le groupe du Crédit agricole une entité mineure, même si sur le plan local, elle est un point d'équilibre économique important.

Diverses enquêtes ont été diligentées à la caisse régionale de Crédit agricole¹. La dernière en date (avant celle de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'agriculture au printemps 1998) fut conduite du 1^{er} au 18 décembre 1997, par l'inspection générale de la CNCA. Faisant suite à la vérification, qui avait eu lieu un an avant, cette enquête avait pour « objectif d'évaluer le volume des dotations nettes aux provisions sur le risque « crédits » à comptabiliser sur l'exercice 1997, ainsi que son impact sur le résultat net final ». De par son objet même, ce rapport n'avait donc nullement pour intention de déceler d'éventuelles anomalies et irrégularités dans l'attribution des prêts agricoles. Cette mission s'est effectivement bornée à examiner l'encours des créances douteuses et litigieuses, l'encours des provisions, et partant, le résultat affiché par la caisse de Corse.

Du 23 janvier au 10 mars 1995, une précédente enquête avait été conduite par l'inspection générale de la caisse centrale. En fait, le rapport confidentiel rédigé à l'issue de la mission ne s'intéresse qu'à l'aspect prudentiel de la gestion de la caisse. Il vise à apprécier les risques de contreparties de la caisse régionale. La mission d'inspection, composée de quatre auditeurs, souhaitait uniquement vérifier le montant des créances douteuses et litigieuses, et donc contrôler au regard des normes de la commission bancaire, le montant adéquat ou non des provisions à constituer. Notons que cette mission se déroula alors même que la mesure Puech-Balladur se mettait en place. Les auditeurs conclurent qu'une mission de suivi devrait être envoyée en décembre 1996, ce qui se produisit effectivement. Cette visite eut pour objet de valider les « prévisions d'atterrissage de résultats » de la caisse.

Dans son introduction, le rapport de 1995 signalait un élément essentiel susceptible d'expliquer pour une part les dérives observées dans la caisse de Corse : *« Ayant su se constituer en centre de décision indépendant, elle fait preuve d'une forte implication dans l'île. Par ailleurs, elle dispose d'une culture forte (identification des salariés à l'entreprise, travail quotidien replacé dans le contexte d'un projet corse) et l'osmose entre les élus et les salariés est totale »*. **Ce constat peut en lui-même sembler positif. Il semble cependant que la grande proximité liant les clients de la banque, ses agents, et les dirigeants de la caisse**

¹ En 1988, la commission bancaire a diligenté une enquête. Mais aucune autre inspection n'avait été réalisée depuis cette date, le service d'audit de la caisse nationale jouissant d'une réputation de solidité. L'inspection générale de la caisse centrale de Crédit agricole s'est rendue à la caisse de Corse du 25 septembre au 19 novembre 1991, du 23 janvier au 10 mars 1995, et du 1^{er} décembre 1996 au 3 janvier 1997. L'inspection générale de la caisse centrale est retournée en Corse en décembre 1997.

régionale et des caisses locales, ait précisément favorisé le laxisme avéré dans l'octroi de nombreux prêts...

Au total, il est confirmé que la caisse nationale avait connaissance des désordres les plus marquants au sein de la caisse régionale et des caisses locales, de leurs conséquences financières, et du climat douteux qui s'était installé.

2.- Des dérives dans le secteur social et de la santé

L'action sanitaire et sociale est naturellement au cœur des préoccupations des habitants de l'île. C'est dire si les mauvaises gestions en ce domaine peuvent être mal ressenties, et avoir des conséquences sur leur vie quotidienne.

Dès lors, les constats, d'une gravité certes variable, établis dans les hôpitaux de trois des principales villes de Corse (Ajaccio, Bastia, Bonifacio), sont inquiétants. Il en va de même pour la caisse de Mutualité sociale agricole, dont l'avenir apparaît particulièrement sombre, ou pour les offices publics d'HLM des deux départements, dont la remise à flot s'avère difficile et coûteuse.

a) L'hôpital de Bonifacio : errements cumulés et responsabilités partagées

D'une capacité globale de 148 lits, l'hôpital local de Bonifacio présente plusieurs originalités.

– La première tient à **sa situation géographique**. Situé à l'extrême sud de la Corse, il est difficile d'accès et localisé dans une zone touristique dont la population, estimée à environ 5.000 à 7.000 en temps normal, est décuplée pendant les mois d'été.

– **L'éclatement en deux sites** constitue la deuxième spécificité notable de l'établissement. En effet, 80 lits d'hospitalisation sont répartis sur le site de Bonifacio en 6 lits de court séjour en médecine, 18 lits de suite, 54 lits de soins de longue durée, 2 lits permettant une hospitalisation partielle avant transfert. Mais l'établissement gère également depuis 1991 une maison de retraite implantée à Porto-Vecchio, commune distante d'une trentaine de kilomètres. D'une capacité théorique de 68 lits, cette maison de retraite ne fonctionne en réalité qu'avec 38 lits.

– Enfin, l'établissement dispose d'un **personnel important, voire même pléthorique**¹.

• Une situation financière durablement et fortement déficitaire

Selon les comptes de gestion de l'hôpital, la situation financière de l'établissement s'est brutalement dégradée en 1991, avec un déficit qui atteint alors 3,1 millions de francs, tandis que l'exercice 1990 avait permis d'enregistrer un bénéfice de 2,4 millions. A partir de cette date, le déficit annuel s'est creusé et a dépassé en moyenne les 7 millions de francs. La section d'exploitation présente sur la période 1988-1994 un solde cumulé de moins 0,676 million de francs et la section d'investissement est déficitaire de près de 6,5 millions de francs. Comme le note la Chambre régionale des comptes dans sa lettre d'observations définitives en date d'avril 1998, ce montant est encore minoré de 8 millions, somme correspondant à une ligne de trésorerie contractée en 1991 auprès d'une banque et budgétée à tort par l'hôpital en recettes d'emprunt. Dès lors, le déficit réel de la section d'investissement pouvait être estimé à 14 millions à la fin de 1994.

Même en l'absence de l'intégralité des informations comptables, les données existantes validées par une série de recoupements issus de l'examen des opérations les plus importantes, permettent d'avancer que le déficit de trésorerie de l'hôpital de Bonifacio peut être évalué au minimum à 15 millions pour 1997.

Pendant que se creusait le déficit, la dotation de fonctionnement n'a paradoxalement cessé de s'accroître² de 1989 à 1994.

¹ Le personnel médical peut être réparti en trois catégories : 5 médecins hospitaliers contractuels sont rémunérés par l'établissement, 4 assistants généralistes à temps partiel sont rémunérés par le centre hospitalier d'Ajaccio, enfin 4 médecins généralistes sont autorisés à pratiquer des soins de courte durée en médecine au titre de leur activité libérale. Le personnel non médical se situait, en 1995 et 1996, à 145 équivalents temps plein (ETP) dont 117 titulaires et 28 contractuels. Parmi ces derniers, 18 avaient été recrutés en raison du surcroît de travail lié aux travaux de rénovation engagés par l'établissement.

² Elle est passée de 10,6 millions de francs en 1989 à 11,7 millions en 1990, à 13,4 millions en 1991, à 20,4 millions en 1992, puis à 26,7 millions en 1993 et 29,5 millions en 1994. Ces crédits complémentaires en augmentation constante (+ 52,2 % de 1991 à 1992) ont en fait servi à couvrir les charges de personnel liées aux recrutements qui accompagnèrent l'opération de transfert d'un service de Bonifacio vers les locaux de la maison de retraite de Porto-Vecchio.

• *A l'origine des dérives*

Comment expliquer une telle situation ? Après analyse, **il apparaît que la dégradation des comptes provient, d'une part, d'un déficit conjoncturel consécutif aux travaux de rénovation de l'établissement, à la reprise de la maison de retraite de Porto-Vecchio et à l'absence de politique de recouvrement des créances, et d'autre part, d'une politique de recrutement démesurée ainsi que d'une absence de contrôle des coûts de fonctionnement.**

– *Des travaux immobiliers non maîtrisés*

C'est au cours de l'année 1981 que le conseil d'administration de l'hôpital adopta le principe de la rénovation et de l'extension de l'établissement. Deux phases de travaux définies en 1986 furent alors chiffrées à 26 millions. En 1991, le projet fit l'objet d'une première révision visant à porter le nombre de phases à trois pour un coût de 41 millions de francs. Un an plus tard, une seconde révision du projet faisait passer ce chiffre à 63 millions, alors que la situation financière de l'hôpital accusait déjà un déficit. En 1993, la direction de l'établissement, enfin consciente du problème, décida de ramener le chiffrage du projet à 41 millions, ce qui constituait cependant un montant encore très élevé eu égard à la situation financière de l'hôpital à cette date.

L'hôpital connut donc, de 1990 à 1993, une politique de restructuration qui explique une partie de ses difficultés financières actuelles. Ces trois années ont correspondu à la réalisation de la première tranche de l'ambitieux programme de rénovation. C'est le surcoût important de celle-ci qui devait conduire l'établissement à différer et repenser la suite de son programme.

– *Des marchés passés dans des conditions contestables*

La Chambre régionale des comptes a décrit le système de façon très précise dans sa note d'observations définitives d'avril 1998.

Observation n°4 : « *Le montant du marché de maîtrise d'oeuvre (études et contrôles) signé le 21 septembre 1987, pour 1.377.657,40 francs, avec un cabinet de Porto-Vecchio, mandataire commun d'une équipe de concepteurs, a été presque doublé passant en définitive à 2.049.376,53 francs. En effet, compte tenu des extensions et révisions successives du projet demandées à cette équipe, la direction de l'hôpital a*

été conduite à accepter, en 1993, de modifier la portée du contrat par avenant.

L'examen de la procédure d'appel d'offres montre qu'une absence de définition précise des travaux à réaliser a amené cette direction, pourtant assistée par la DDE dans sa mission de délégué aux travaux d'équipement sanitaire et social, à engager des dépenses de conception nettement supérieures à ce qu'elles auraient été s'il y avait eu une meilleure maîtrise du projet. »

Observation n°6 : « Les entreprises choisies pour bénéficier de ces marchés négociés n'ont été que quatre à se partager les seize lots déclarés infructueux (après l'échec de la procédure d'appel d'offres). En outre, sur ces quatre entreprises, trois sont de Porto-Vecchio montrant ainsi que, parmi les critères de sélection définis, celui de la proximité semble avoir été privilégié. (...)

Les textes régissant les marchés publics semblent avoir été formellement respectés pour les travaux engagés. Mais les insuffisances techniques des appels d'offres ont, dans les faits et quelle que soit l'opération en cause, permis de privilégier un petit nombre d'entreprises nettement localisées, bénéficiant de l'essentiel des ordres de travaux en dehors de toute mise en concurrence réelle. »

– L'insuffisance des financements pour la réalisation des projets d'aménagement

Malgré l'évolution du coût du projet (qui est passé de 26 millions à 63 millions de francs, pour se stabiliser en définitive non à 41 mais à 39,5 millions), l'établissement n'a jamais mis en place les financements correspondant aux travaux engagés. Les subventions obtenues dans ce but se sont révélées moins importantes que prévu. Souffrant d'une absence d'autofinancement, l'hôpital dut avoir recours à l'emprunt. En 1990, l'établissement contracta un prêt bancaire pour un montant de 7,2 millions de francs afin de couvrir le coût disproportionné des travaux engagés. Un an plus tard, une ligne de crédit de 8 millions de francs qualifiée de crédit-relais était négociée avec la banque de référence de l'établissement ; puis l'hôpital se vit octroyer un nouveau crédit de 11,2 millions de francs par une banque de Marseille, une fois les travaux terminés.

La situation de trésorerie de l'établissement devint si tendue que le crédit-relais de 8 millions de francs devait resté non-remboursé, tandis que les intérêts augmentaient pendant cette période.

– Des dépenses de personnel incontrôlées

D'après les informations dont la commission d'enquête dispose, l'hôpital n'a jamais tenté de mettre en adéquation ses effectifs, pléthoriques, avec ses véritables besoins. Les dépenses de personnel se sont accrues de 268 % entre 1988 et 1994. L'effectif de l'établissement est en effet passé de 61 à 147 agents (soit un accroissement de 140 %), alors que la structure de l'établissement lui-même n'a guère évolué durant cette période. La prise en charge de la maison de retraite a également augmenté de 12 agents l'effectif de l'hôpital par la reprise du personnel de l'association. Entre 1991 et 1994, l'opération de transfert vers Porto-Vecchio nécessita également le recrutement exceptionnel de 20 personnes.

Il apparaît clairement que l'éclatement sur deux sites distincts a généré des coûts de fonctionnement que l'établissement ne pouvait supporter.

– La mauvaise gestion de son patrimoine foncier par l'hôpital

La commission d'enquête a relevé au cours de ses investigations que l'hôpital de Bonifacio était propriétaire d'un important patrimoine foncier, dont il ne tire que de faibles recettes d'exploitation. Elle a noté que le montant des loyers n'excédait jamais 20.000 francs annuels.

L'établissement loue par exemple à la commune de Bonifacio, pour un loyer annuel de 12.700 francs, des terrains d'une superficie de près de 28 hectares (devant permettre la création d'un camping, d'un complexe omnisports et d'une zone industrielle). En outre, la commune de Bonifacio a obtenu de l'hôpital la cession d'un terrain de près de 52 hectares pour une valeur de 2,1 millions de francs. La commission d'enquête s'étonne qu'aucun titre de recettes n'ait été émis par l'hôpital et que la commune ne se soit pas encore acquittée du prix d'achat du terrain, alors que la vente a été constatée par acte administratif¹ du 2 février 1982. **La commune de Bonifacio bénéficie donc de biens privés de l'hôpital au détriment de ce dernier qui aurait pourtant bien besoin d'augmenter ses recettes.** Comment justifier l'absence de contrepartie à cette vente réalisée il y plus de seize ans ?

– La reprise difficilement justifiable de la maison de retraite de Porto-Vecchio

Il faut tout d'abord rappeler que, pour mener à bien les travaux d'aménagement prévus à l'hôpital de Bonifacio, la direction décida de

¹ Dans sa lettre d'observations définitives, la Chambre régionale des comptes note que l'acte administratif a été signé par le maire de Bonifacio et par le président de la commission administrative de l'hôpital, alors que le signataire de cet acte aurait dû être le directeur, ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement.

transférer dans un logement-foyer de Porto-Vecchio trente-deux pensionnaires de l'hôpital, dont 16 lits de long séjour. Ce transfert, qui devait être temporaire, se réalisa dans le cadre d'une convention annuelle et renouvelable signée le 1^{er} avril 1990, moyennant un loyer mensuel de 38.786,76 francs porté à 39.495,84 francs en août de la même année.

Il convient de noter qu'avant ce transfert, le logement-foyer pour personnes âgées bénéficiant de l'aide sociale, composé de 68 logements, était géré par une association familiale de la région de Porto-Vecchio, locataire de l'office départemental des HLM de la Corse-du-Sud. Il est intéressant de relever que le directeur de l'hôpital de Bonifacio alors en poste figurait parmi les membres du conseil d'administration de cette association. Celle-ci, créée en 1987, présentait une situation financière précaire en 1990, date à laquelle l'hôpital conclut un accord visant au transfert de plusieurs pensionnaires dans ce foyer.

Le 18 février 1991, l'hôpital de Bonifacio décida, par délibération du 18 février 1991, de se substituer à l'association dans la gestion de la maison de retraite nouvellement créée. Prenant prétexte du transfert provisoire de lits de long séjour de l'hôpital (dans l'attente de la réfection des locaux à l'hôpital de Bonifacio), la présence de l'hôpital dans les locaux de Porto-Vecchio s'est ainsi trouvée pérennisée.

Cette opération, qui s'est avérée fort coûteuse pour l'hôpital, n'est aucunement justifiable sur le plan des principes et de la bonne gestion des comptes de l'établissement. D'ailleurs, l'opération ne s'est nullement traduite par un assainissement financier de la maison de retraite, toujours déficitaire. Tout aussi inquiétant : les nécessaires travaux de sécurité n'ont même pas été effectués à la maison de retraite. Pour sa part, la commission de sécurité de l'arrondissement de Sartène émit un avis défavorable à l'ouverture de la maison de retraite le 28 janvier 1993. Elle avait en effet constaté la non conformité de l'installation électrique, le dysfonctionnement du système d'alarme et l'absence de système de détection automatique d'incendie dans l'établissement. Cette situation n'empêcha toutefois pas l'ouverture de la maison de retraite sans que la tutelle – l'administration de la santé et l'administration préfectorale – ou le maire de Bonifacio n'émette la moindre observation à ce sujet.

– *La fuite en avant*

La conclusion de la Chambre régionale des comptes est sans appel : **« la Chambre ne peut que constater la légèreté de la direction de l'hôpital et de son conseil d'administration. Parfaitement informés de la situation financière de leur établissement, du coût des financements extérieurs, qu'ils n'ont pas cherché à réduire, et du niveau des subventions**

réellement obtenu, ces dirigeants n'ont pas hésité, dans le même temps, à redéfinir leurs projets de travaux à la hausse et à les engager ».

La Chambre écrit être « *étonnée de l'absence de sérieux de l'équipe dirigeante de l'hôpital de Bonifacio. Ses initiatives brouillonnes et coûteuses dans le but de rechercher des financements ou refinancements improbables pour couvrir des charges trop lourdes du fait de décisions imprudentes, s'analysent comme une fuite en avant qui ne cesse pas de surprendre.* »

• Les enquêtes se suivent et ne se ressemblent pas

Face à cette situation inquiétante, les autorités de tutelle se sont préoccupées de la capacité de l'hôpital à poursuivre ses activités. Deux enquêtes ont ainsi été diligentées.

– En **1995**, la **direction départementale des affaires sanitaires et sociales** mena une première enquête, à la demande du directeur de l'hôpital. Composée des chefs des administrations locales de tutelle dans les conditions de l'article R.714-3-27 du code de la santé publique¹, cette commission se réunit pour la première fois le 28 septembre 1995. Elle ne remit son rapport définitif que le 19 décembre 1996, soit 22 mois après la demande du conseil d'administration et 15 mois après son installation sans que rien ne justifie *a priori* l'importance de ces délais. Dans ses conclusions, la mission s'appuyait sur le fait qu'un attentat avait complètement détruit la Trésorerie de Bonifacio à la fin d'août 1996 pour écrire qu'elle était dans l'impossibilité de rétablir les comptes de l'hôpital et de déterminer l'origine du déficit de trésorerie. L'examen par cette mission des conditions financières et de réalisation des travaux d'aménagement de l'hôpital n'appelait de sa part aucune observation. Enfin, le rapport exonérait de toute responsabilité la tutelle locale dans la situation financière désastreuse de l'établissement.

Ainsi cette mission, qui ne s'estima pas en mesure de cibler l'origine du problème de trésorerie, ne devait pas apporter le moindre éclairage sur le montant exact du déficit de trésorerie de l'établissement. Un *a priori* commode attribuant l'entière responsabilité de la situation financière au poste comptable a manifestement dominé la réflexion de cette mission. Aussi la gestion hospitalière elle-même a-t-elle été totalement épargnée dans ce rapport.

¹ La mission était composée de représentants de la trésorerie générale, de la mutualité sociale agricole et de la DDASS.

– Au **début de 1997**, une seconde enquête fut confiée à **l'Inspection générale des affaires sociales** par le ministère du travail et des affaires sociales. L'Inspection a rendu son rapport en mars de cette année : il établit un diagnostic nettement plus sévère que celui figurant dans le premier rapport et commence à mettre en évidence la part de responsabilité prise par la direction de l'hôpital et par la tutelle locale, notamment la DDASS.

Ainsi l'Inspection établit, par exemple, que les plans de financements mis en place par l'hôpital pour mener à bien ses travaux de rénovation étaient pour le moins aléatoires. Elle montra également que les objectifs budgétaires de l'établissement n'étaient nullement respectés du fait de dépenses d'exploitation en forte croissance.

EVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

	1992	1993	1994	1995	1996
Charges de personnel (en F.)	12.486.025	16.041.766	17.319.837	20.348.501	22.616.048
Augmentation N+1 / N		28 %	8 %	17 %	11 %
Augmentation sur 1992		28 %	39 %	63 %	81 %

Source : rapport de l'IGAS (mars 1997)

DÉPENSES DE PERSONNEL

	1992	1993	1994	1995	1996
Crédits demandés au budget primitif	12.110.000	14.684.000	14.209.000	18.003.000	19.652.000
Crédits alloués au budget primitif	6.701.000	12.429.000	17.013.000	18.003.000	18.962.000
Dépenses constatées au compte administratif	12.486.000	16.042.000	17.320.000	20.349.000	22.616.000
Dépenses du compte administratif / crédits demandés au budget primitif	1,03	1,09	1,22	1,13	1,15

Dépenses du compte administratif /crédits alloués au budget primitif	1,86	1,29	1,02	1,13	1,19
---	------	------	------	------	------

Source : rapport de l'IGAS (mars 1997)

Dans ses conclusions, le rapport de l'Inspection souligne le manque d'objectivité de la première mission d'enquête et remarque que le dysfonctionnement du poste comptable était bien antérieur à l'attentat d'août 1996.

• Les quatre niveaux de responsabilités

La commission d'enquête a, aux termes de ses investigations, pu déterminer quatre niveaux de responsabilité.

1°) Le directeur de l'hôpital n'a pas su maîtriser la dérive financière du coût des travaux et la maîtrise d'oeuvre, qui sont passés de 26 millions de francs initialement prévus à 39,5 millions. L'établissement n'ayant pas reçu de subventions suffisantes en montant, il a été nécessaire de faire financer des travaux par la dotation annuelle de l'hôpital. Des libertés semblent avoir été prises avec le code des marchés publics puisque des entreprises de Porto-Vecchio ont manifestement été favorisées. L'association familiale de la région de Porto-Vecchio a été sauvée financièrement grâce à l'intervention de l'hôpital de Bonifacio. Le fait que le directeur de l'hôpital faisait également partie du conseil d'administration de cette association ne saurait apparaître comme une simple coïncidence. La commune de Bonifacio n'a rien réglé à l'hôpital en échange des biens immobiliers que l'établissement avait mis à sa disposition. La commission d'enquête ne peut que s'interroger sur le fait que les 2,1 millions de francs de la vente du terrain de 52 hectares à la commune n'aient jamais été recouverts depuis 1982.

2°) Alors que le maire de Bonifacio, président du conseil d'administration de l'hôpital, ne pouvait ignorer la situation financière catastrophique de l'établissement, il n'a rien entrepris pour réduire l'ampleur des opérations de rénovation envisagées. Sa commune a profité de conditions de location de 28 hectares pour 12.700 francs par an, ce qui a contribué à creuser le déficit de l'hôpital, car ces terrains auraient dû être loués pour un montant beaucoup plus élevé. Enfin, la commune n'a pas réglé les 2,1 millions de francs qu'elle doit à l'hôpital pour l'achat en 1982 des 52 hectares de terrain

3°) Il est clair que le poste comptable de l'hôpital explique une partie des dérives. Dans sa lettre d'observations définitives de mars 1998, la

Chambre régionale des comptes estimait : « *Les errements du poste comptable, soulignés par l'IGAS, sont également apparus à la juridiction financière dès avant l'attentat. En effet, en 1990, devant le désordre des comptes relatifs aux exercices 1983 à 1987 transmis par la Trésorerie générale, la juridiction demandait à cette dernière de procéder à leur mise en état d'examen, ainsi que les textes le prescrivent pour cette administration. Ces comptes ont cependant été retournés à la Chambre sans que la mise en ordre demandée ait été réalisée.* ».

Cela étant, pour la Chambre régionale des comptes, « *la responsabilité des désordres constatés dans la tenue du poste comptable de Bonifacio est pour le moins partagée entre le comptable et sa direction départementale.* »

Le désordre comptable a favorisé le manque de maîtrise dans les dépenses engagées par l'établissement. Selon la Chambre régionale des comptes, « *il apparaît que l'importance de (certains errements) – engagement de dépenses sans financement, prise de contrôle de la maison de retraite de Porto-Vecchio, ouverture et exploitation de cette maison pendant plusieurs années en l'absence de dispositifs adéquats de sécurité, non-recouvrement d'un prix de vente d'un terrain seize ans après sa vente – sont au-delà de simples maladresses* ».

4°) Enfin, **la tutelle** n'est pas exempte de critiques, loin s'en faut. La recette perception de Bonifacio s'est accommodée de comptes en désordre, donc inexploitable, de 1983 à 1987. La Trésorerie générale n'a pas suffisamment contrôlé la recette perception de Bonifacio dans son action comptable envers l'hôpital. Les administrations de tutelle, nécessairement informées des projets et de la situation financière de l'hôpital, n'ont pas présenté d'observations et ont même financé une partie des travaux, accréditant ainsi l'existence de leur accord formel. La tutelle a donc laissé se développer les projets sans attirer l'attention de la direction de l'hôpital sur les risques que ses décisions faisaient peser sur sa trésorerie. La DDASS n'a pas empêché l'ouverture de la maison de retraite, malgré l'avis défavorable rendu par la commission de sécurité en janvier 1993.

b) Les centres hospitaliers de Bastia et d'Ajaccio : deux gestions incertaines

On l'a vu, la situation de l'hôpital de Bonifacio et les dérives que l'étude de ce cas met en lumière se caractérisent par leur gravité et leur caractère exceptionnel. Sans atteindre le même degré de dysfonctionnements, les gestions de plusieurs autres centres hospitaliers se voient reprocher aujourd'hui une certaine légèreté à laquelle il convient de remédier.

• *Un état des lieux globalement inquiétant*

L'Inspection générale des affaires sociales, qui a examiné en juin 1998 les situations de trois hôpitaux – d'Ajaccio, de Castelluccio et de Bastia – a établi dans son pré-rapport¹ les constatations suivantes :

- *« L'inspection de différents centres hospitaliers permet de considérer qu'en matière de gestion hospitalière, il existe moins de dérives générales corses qu'une addition d'errements particuliers à certains établissements de Corse. Fondamentalement, dans tous les services hospitaliers inspectés, l'hôpital est certes largement considéré comme étant au service de l'emploi et de l'économie de l'île, ce qui dans un contexte peu dynamique de l'activité des établissements corses, limite singulièrement la portée des discours sur la maîtrise des dépenses hospitalières.*
- *Mais au-delà de cette donnée commune, la diversité des pratiques de gestion hospitalière l'emporte, reflétant largement le niveau de compétence et d'autorité des directions d'établissement : maîtrise d'un sureffectif qu'il est proposé de réduire par le développement d'activités nouvelles ou bien mouvement continu d'embauche de personnel peu qualifié sous statut précaire créant un fait accompli que la tutelle est périodiquement contrainte d'avaliser par intégration successive dans les effectifs de l'hôpital ; politique salariale globalement généreuse mais s'inscrivant dans le respect des textes et s'accompagnant d'efforts pour accroître la présence au travail, ou bien absence de gestion du personnel avec multiplication de largesses non réglementaires, ou défaut de contrôle de l'activité des personnels ; gestion rigoureuse de moyens budgétaires confortables avec niveau d'investissement mesuré et conformité des marchés passés, ou bien fuite en avant financière avec ambitieux programmes d'investissement, cavalerie budgétaire longtemps tolérée par la tutelle, mauvais recouvrement des créances, gaspillages internes liés aux carences de gestion et à l'inadaptation des procédures de marchés.*

¹ Ce rapport n'étant pas achevé (car il n'intègre pas encore les observations des centres hospitaliers en question), seules ont été retenues des observations de caractère général ou incontestables.

- *Le deuxième constat général est que les errements constatés en Corse paraissent avant tout résulter d'une multiplication coûteuse d'abus et de petites fraudes, permise par l'impéritie et l'incurie des directions et tutelles hospitalières. Dans cet environnement délétère, caractérisé par un respect souvent plus qu'approximatif des règles de gestion publique, l'existence de comportements frauduleux nettement plus organisés et de bien plus grande envergure, ne peut être exclue.»*

• *La dégradation budgétaire du centre hospitalier de Bastia*

Notons, tout d'abord, que le centre hospitalier de Bastia dispose de 511 lits et places installés, dont 443 actifs. Selon des informations fournies à la commission d'enquête, l'offre de soins, qui a crû au cours des dernières années, est importante alors que l'activité de l'hôpital aurait tendance à stagner. Les taux d'occupation en médecine, chirurgie et obstétrique permettent de constater l'importance des excédents en matière de capacité d'hospitalisation sur la période 1993-1997.

La dégradation profonde et non maîtrisée de la situation budgétaire de l'établissement a démarré dans les années 1992-1993. Comme l'a indiqué l'Inspection générale des affaires sociales à ce sujet, cette situation a été marquée par *« une perte de contrôle masquée temporairement, sinon favorisée, par la bienveillance budgétaire des autorités de tutelle. »* Dans un premier temps, l'hôpital a tenté de réduire ses dépenses, notamment de personnel, en ne pourvoyant pas tous les postes vacants. Par la suite, ces dépenses de personnel ont crû de manière incontrôlable ; elles ont commencé à ne pas être intégralement financées et donnèrent lieu à des reports sur l'exercice suivant. En trésorerie, les difficultés conduisirent au non paiement de la taxe sur les salaires des exercices 1993 et 1994. Par ailleurs, on assista à un allongement des délais de paiement de ses fournisseurs par l'hôpital. **Fin avril 1998, la dette de l'établissement envers ses fournisseurs s'établissait à 24 millions de francs au titre de l'exercice 1997.**

Aujourd'hui, le centre hospitalier de Bastia enregistre des créances irrécouvrables pour un montant évalué par l'IGAS à 20 millions de francs. Comme le note l'Inspection, *« l'établissement ne respectant plus depuis des années la règle selon laquelle les dotations aux provisions pour créances doivent représenter 1/3 des créances admises en non valeur au cours des trois derniers exercices, aucun moyen n'est actuellement disponible pour passer ces créances en non valeur. »*

Force est de constater que l'hôpital, confronté à ces difficultés, n'a pas engagé avec le dynamisme nécessaire les mesures de redressement qui s'imposaient. Il est vrai que les décisions des autorités de tutelle lui ont longtemps permis de bénéficier de certaines marges de manoeuvre. Ainsi l'établissement reçut en 1995 un apport de 5 millions de francs destiné à lui permettre de soulager partiellement et temporairement sa trésorerie. Parallèlement, l'établissement se lança dans un système de « cavalerie budgétaire » : certaines charges furent par exemple financées grâce à des dotations budgétaires accordées pour d'autres opérations, qui ne sont intervenues que tardivement.

On doit noter que le centre hospitalier de Bastia bénéficie d'une sollicitude particulière. Alors que le taux d'allocation budgétaire initialement accordé à la région Corse s'établissait à 0,35 % en 1998, l'hôpital a bénéficié d'une progression de son budget primitif de 0,92 % par rapport à la base budgétaire de 1997 (+ 3,1 millions de francs). A cela, s'est ajoutée une dotation exceptionnelle à caractère non reconductible de 5,4 millions dont 2,1 millions étaient destinés à couvrir les coûts salariaux inéluctables¹.

Au total, le centre hospitalier de Bastia a enregistré une augmentation de 8,5 millions de son budget en 1998, soit une progression de 2,5 % par rapport à 1997. Selon les estimations de l'IGAS, « ce desserrement relatif de la contrainte budgétaire apparaît cependant sans commune mesure avec l'ampleur des besoins de financement de l'établissement. » En première approximation, l'insuffisance de crédits pour 1998 pourrait s'élever à 17,8 millions au total.

(en millions de francs)

<u>CHARGES</u>	
Groupe 1 – Personnel	24,0 (dont 8,3 de prime de service 1997)
Groupe 2 – Dépenses médicales	3,5
Groupe 3 – Dépenses hôtelières	1,0

¹ L'examen des effectifs du centre permet de déceler un dérapage au début des années 90 avec une embauche massive de contractuels conduisant à un sureffectif d'une centaine d'agents.

INSUFFISANCE BRUTE : 28,5	
<u>A DEDUIRE</u>	
Dotation exceptionnelle accordée	- 5,4
Reprise de l'excédent 1997	- 1,6
Revalorisation salariale 1998	- 1,7
Economies sur mouvements du personnel	- 2,0
INSUFFISANCE NETTE : 17,8	

Source : IGAS

• La mauvaise maîtrise de la situation du centre hospitalier d'Ajaccio

Depuis une dizaine d'années, l'hôpital d'Ajaccio¹ a mené une **politique d'investissement soutenue visant à remettre à niveau le plateau technique et à améliorer les conditions d'accueil offertes aux malades**². Or l'établissement enregistre à la fois une baisse de ses entrées comme de ses journées réalisées. **C'est à partir de 1993 que la détérioration des comptes s'accéléra**. La situation de trésorerie devint d'ailleurs si tendue que l'hôpital ne paya plus ni la taxe sur les salaires ni les cotisations IRCANTEC des contractuels qu'il embauchait³. Face à cette situation, les autorités de tutelle prirent la décision, en 1991, d'accorder 3 millions de francs par an pendant cinq années afin d'améliorer la situation de la trésorerie du centre. La tutelle autorisa, en outre, l'établissement à recourir à un emprunt pour un montant de 65 millions afin de financer les travaux de sécurité du centre hospitalier.

¹ Notons, en premier lieu, que pour une capacité autorisée de 554 lits et places, le centre hospitalier d'Ajaccio dispose de 499 lits et places installés.

² Les opérations portèrent sur la réhabilitation des services (urologie, chirurgie, pédiatrie, néonatalogie, ophtalmologie, chirurgie orthopédique, etc), la rationalisation des locaux et des nouvelles installations, la mise en conformité de l'établissement en matière de sécurité, le développement d'un plateau technique.

³ Selon les estimations de l'IGAS, les dettes seraient de 22 millions pour les taxes sur les salaires et de 8 millions pour les cotisations IRCANTEC.

Aujourd'hui, l'établissement doit faire face à des restes à recouvrer de 186 millions, dont 75 sont jugés irrécouvrables. Comme le note l'IGAS, *« la mise en place d'une politique active de recouvrement reste à l'ordre du jour qu'il s'agisse de la réorganisation des entrées (accueil des urgences, bureau des entrées et des consultations), de l'instauration de nouvelles procédures (procédure des titres en souffrance, prise de renseignements complémentaires dans les services, contrôle des présents) ou du développement de relations régulières avec les débiteurs institutionnels. »*

Cette politique paraît en effet s'imposer étant donné qu'en flux annuel, les restes à recouvrer peuvent être évalués à 8 millions de francs pour les payants et 6 millions pour les débiteurs institutionnels, au premier rang desquels le Conseil général. En stock, ces deux catégories représentent, selon les estimations de juin 1998, 55 millions pour la première et 24 pour la seconde, soit un stock général de 81 millions. Selon l'IGAS, environ 65 de ces 81 millions correspondraient à des créances irrécouvrables.

En outre, les difficultés de trésorerie de l'établissement entraînent des délais de paiement des fournisseurs particulièrement longs (140 jours en moyenne).

Malgré un contexte de réduction d'activité, la croissance des effectifs concerne tant le personnel médical que le personnel non médical. La progression de ces derniers effectifs entre 1994 et 1996, qui se traduit par l'arrivée d'une soixantaine d'agents, résulta d'un mouvement de titularisation des contrats à durée indéterminée et de la forte progression de contrats à durée déterminée en remplacement sur des postes de titulaires devenus vacants. De décembre 1996 à mai 1998, l'établissement recruta dix agents supplémentaires, en dépit des remarques que l'inspection de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales avait formulées en décembre 1997.

Le centre hospitalier compte actuellement 227 agents contractuels correspondant à 87 contrats de durée indéterminée, 73 contrats de durée déterminée, 38 « emplois consolidés », 4 contrats « emploi-solidarité », 19 contrats « emploi ville » et 6 contrats d'apprentissage. Comme l'a noté l'IGAS, *« le recours aux contrats à durée indéterminée s'explique principalement par des remplacements de longue durée et par la pérennisation, souvent en raison de l'absence de suivi des dossiers, des recrutements sous contrats à durée déterminée, renouvelés à de nombreuses reprises. De fait, 49 des 87 CDI actuels bénéficiaient auparavant d'un CDD. »*

En conclusion de son rapport, l'Inspection relève : « *les économies proposées pour 1998 (6,2 millions) sont nettement insuffisantes mais apparaissent aux yeux des responsables comme un effort considérable sinon maximal pour l'établissement* ».

On le voit, les centres hospitaliers des deux plus grandes villes de l'île connaissent des difficultés budgétaires importantes qui s'expliquent par le manque de rigueur de leur gestion, une politique de recrutement du personnel parfois imprudente et enfin, par l'attitude parfois inadéquate de la tutelle par le passé.

c) La caisse de Mutualité sociale agricole de Corse : une absence de rigueur avérée

Le rapporteur de la commission d'enquête s'est rendu en juin 1998 à la caisse d'Ajaccio¹ afin notamment d'en étudier les modalités concrètes d'affiliation. A l'issue de cette mission, les constats suivants peuvent être établis.

• L'évident désordre dans les règles d'affiliation

D'après les données de la MSA, les chefs d'exploitation affiliés à la caisse sont aujourd'hui au nombre de 3.500 : en 1994, ce chiffre était de 4.327 (4.027 chefs d'exploitation soumis au forfait et 300 soumis à un régime réel d'imposition). Trois ans plus tard en 1997, ce chiffre est tombé à 3.511 (3.269 au forfait et 232 au régime réel d'imposition). En 1993, 1.496 exploitants se déclaraient « éleveurs sans foncier » sur les quelque 4.500 exploitants affiliés. Comment ces personnes ont-elles été affiliées à la MSA de Corse ?

Dans les années 70, de nombreux éleveurs ont été inscrits parce qu'ils avaient des bêtes sans posséder de terres eux-mêmes. Grâce à des équivalences entre le nombre de bêtes et le nombre d'hectares, ceux qui pouvaient justifier de la ½ SMI (surface minimum d'installation) ont été inscrits. Même s'ils n'étaient propriétaires ou locataires d'aucune terre, ils bénéficiaient d'une autorisation écrite de pacage. Les autorisations n'étaient pas sectorisées par le maire de la commune, ce qui signifie que le maire accordait X hectares de terres à un éleveur, puis à un autre, etc, sans préciser quelles étaient les terres attribuées aux uns et aux autres. Ainsi, lorsque l'on

¹ Ce déplacement a été mené conjointement avec M. Charles de Courson, en sa double qualité de rapporteur spécial du BAPSA et de membre de la commission d'enquête.

parle d' « éleveur sans terres », cela ne signifie pas qu'il n'utilise pas de terres, mais, plus précisément, que ces terres ne sont pas clairement identifiées et qu'il ne peut se prévaloir d'aucun titre sur ces terrains (il n'est ni propriétaire ni locataire).

Aujourd'hui, la situation est en principe différente : chaque éleveur doit désormais être enregistré avec un relevé parcellaire indiquant sur quelles terres il peut faire pâturer ses bêtes. Bien évidemment, il arrive que les bêtes pâturent sur les terrains communaux et sur des terrains privés non clôturés. Les dossiers doivent théoriquement comporter des fiches cadastrales établies par la commune. Il faut noter qu'un effort a été réalisé depuis 1981 pour actualiser les données contenues dans le cadastre. Dans la plupart des cas, les éleveurs obtiennent une autorisation, mais ne signent pas de bail en bonne et due forme ; les autorisations figurent, pour de nombreux dossiers, sur de simples papiers libres. Ces documents, qui n'ont pas de valeur juridique, ne précisent pas les conditions de location des terres. Les pièces justificatives indispensables ne sont pas fournies pour la constitution des dossiers d'immatriculation.

A posteriori, des contrôles doivent être effectués pour vérifier l'identité des propriétaires, la nature des terres et les surfaces. Mais il ne semble pas que les contrôleurs de la MSA se soient réellement rendus sur place pour constater la réalité de la situation décrite dans les dossiers. Des terres peuvent ainsi être référencées de façon différente dans les matrices cadastrales et dans les documents MSA.

Un des problèmes récurrents concerne les terres en indivision. En principe, tous les propriétaires devraient être sollicités pour signer un bail ou une convention. Dans les dossiers examinés par la commission d'enquête, il a été constaté des cas pour lesquels il manquait des signatures de propriétaires. Un exploitant peut ainsi obtenir l'équivalent d'un bail alors que seul un des propriétaires a donné explicitement son accord. De même, un des propriétaires peut déclarer qu'il exploite les terres en indivision sans que l'accord des autres propriétaires ait fait l'objet de vérification.

• Les vérifications effectuées par la caisse à partir de 1993

En 1993, la caisse lança un programme de contrôle et fut ainsi amenée à régulariser près de 1.096 dossiers sur les 1.496. Le contrôle s'effectua sur une période de 5 années. Au moment de la visite du rapporteur, en juin 1998, la caisse était dans la dernière phase de cette

régularisation (60 dossiers à régulariser). 324 dossiers furent radiés à la suite de cette opération (ils n'étaient pas régularisables).

Il faut relever que les décisions de ne plus accepter d'éleveurs « sans terre » (c'est-à-dire sans terres attitrées) dataient de 1988 (arrêté du 26 janvier 1988 pour la Haute-Corse et arrêté du 27 janvier 1988 pour la Corse du Sud). Cependant, les opérations de régularisation n'ont débuté que cinq ans plus tard, en 1993, à la demande de la tutelle. De 1988 à 1993, des agriculteurs « sans terres », c'est-à-dire sans titres fonciers, ont donc encore pu être inscrits dans les fichiers de la MSA. Les explications fournies à la commission d'enquête par les responsables de la MSA à ce sujet ont paru relativement peu claires.

• Des anomalies inquiétantes dans les dossiers individuels examinés

Les contrôles sur place effectués à la caisse d'Ajaccio en juin 1998 ont permis de mettre en évidence un certain nombre d'anomalies et d'irrégularités.

Lors de la visite du rapporteur, sept dossiers ont été choisis de façon aléatoire parmi ceux que la caisse avaient récemment régularisés à la suite des vérifications des dossiers engagées à partir de 1993. Trois autres dossiers concernent des personnes ayant demandé leur radiation des listes MSA. **Sur ces dix dossiers, aucun n'était irréprochable. Certains comportaient même des irrégularités flagrantes, des incohérences et de nombreuses approximations. Les dossiers ne comprenaient que peu de pièces justificatives.**

QUATRE OBSERVATIONS PRINCIPALES

1/ La pratique des lettres sur papier libre est très largement répandue. Les maires attestent par exemple que tel ou tel de leurs administrés a le droit de faire pâturer ses bêtes sur des terres, mais les dossiers ne font pas apparaître qui est réellement propriétaire des terres (lorsque ces terres ne sont pas propriété de la commune) et, si un bail a été conclu, pour combien de temps et selon quelles modalités précises.

2/ Aucun contrôle n'est effectué pour **vérifier** qu'une personne qui se déclare aide familial et qui est donc de ce fait affiliée à la MSA, travaille effectivement dans l'exploitation familiale. **Aucun contrôle de vraisemblance** n'est effectué : une personne se prétendant agriculteur et

habitant à Paris peut rester affiliée à la caisse de Corse sans qu'une vérification de cette situation ne soit réalisée.

3/ Dans le cas des terres en indivision, la MSA a accepté des dossiers dans lesquels la signature d'un seul propriétaire indivisaire était considérée comme suffisante. Juridiquement, aucun des baux retenus dans ce contexte n'est valable.

4/ Les baux ou documents qui se dénomment ainsi ne peuvent être considérés comme des pièces valables dans la mesure où aucune date, aucune somme, aucun loyer n'y figurent.

Les 10 dossiers examinés à titre d'exemples

Dossier n ° 1 : Eleveur ovin

DONNÉES DE BASE ET PIÈCES JOINTES AU DOSSIER	PROBLÈMES ET IRRÉGULARITÉS CONSTATÉS
<p>a°) Un «contrat de métayage» grâce à une simple lettre d'autorisation du maire d'une petite commune</p> <p>b°) Une attestation sur papier libre indiquant que le fils de l'éleveur est un aide familial, ce qui a permis à ce dernier d'être également affilié à la MSA</p>	<p>→ La lettre sur papier libre ne peut valoir contrat en droit français. Il est impossible d'affirmer que l'éleveur n'occupe pas illégalement les terres. Il manque un véritable bail de métayage. Peut-être l'éleveur s'est-il approprié ces terres ?</p> <p>D'ailleurs, le dossier n'indique pas si le propriétaire des terres n'est pas lui même exploitant.</p> <p>NB : selon les agents de la MSA, si les mêmes terres étaient attribuées deux fois de suite à des éleveurs différents, le système informatique se bloquerait, ce qui empêcherait une double inscription.</p> <p>→ Cette attestation n'a aucune valeur juridique et aucun contrôle n'est effectué pour vérifier que l'aide familial travaille réellement dans l'exploitation. On ne demande pas la déclaration fiscale</p>

	<p>du fils par exemple pour vérifier la correspondance entre ses affirmations avec la réalité.</p> <p>NB : Seul le chef d'exploitation doit, au moment de son inscription, fournir une déclaration fiscale.</p>
--	--

Dossier n° 2 : Eleveur caprin

DONNÉES DE BASE ET PIÈCES JOINTES AU DOSSIER	PROBLÈMES ET IRRÉGULARITÉS CONSTATÉS
<p>a°) La SAFER a signé en 1990 une « convention d'occupation provisoire et précaire » de terres avec cet éleveur. La mise en valeur des terres doit donc se faire par cet éleveur.</p> <p>b°) Les terres ainsi « attribuées » à l'éleveur sont indiquées selon des références qui ne sont pas identiques à celles qui figurent dans la matrice cadastrale : par exemple, des hectares de maquis selon le cadastre sont enregistrés comme des hectares de landes.</p> <p>NB : D'après les agents de la caisse, cet éleveur a été inscrit au départ sans terres puis, lors de la vérification au début des années 90, il a du faire la preuve qu'il détenait bien une</p>	<p>→ D'après les agents de la caisse présents lors du contrôle, cet éleveur a sans doute occupé des terres de façon sauvage avant que la SAFER ne tente de régulariser la situation. Le problème est que cette convention ne mentionne aucun des renseignements qui devraient y figurer au minimum : c'est-à-dire date à partir de laquelle la convention est valable ; date à partir de laquelle l'occupation provisoire devra cesser ; redevance ou somme que l'éleveur devra verser à la SAFER pendant cette période. Ainsi, des terres ont été attribuées à cet éleveur par la SAFER alors qu'aucune pièce justificative ne prouve que la SAFER était bien propriétaire de ces terres et que la convention, qui n'a aucune valeur en droit, ne fait mention d'aucun loyer.</p> <p>→ Ni les agents de la SAFER ni les contrôleurs de la caisse ne sont allés vérifier la nature de ces terres. Les superficies sont calculées de façon aléatoire puisqu'elles ne sont pas exactement identiques entre le cadastre et le document de la SAFER.</p> <p>→ Si, l'on reprend le calcul des superficies strictement, on note que l'éleveur n'avait pas la ½ SMI : il a été régularisé alors que selon les textes, là encore, il ne</p>

<p>½ SMI.</p> <p><i>Interrogé à ce sujet, le président SEMIDEI a répondu de façon elliptique « oui, ça c'est un dossier politique ».</i></p>	<p>pouvait être inscrit à la MSA.</p>
--	--

Dossier n° 3 : Eleveur sans terres inscrit en 1975

DONNÉES DE BASE ET PIÈCES JOINTES AU DOSSIER	PROBLÈMES ET IRRÉGULARITÉS CONSTATÉS
<p>– Lettre du maire indiquant qu'il fait pacager ses bêtes sur les terrains communaux.</p>	<p>→ Cette lettre ne peut avoir valeur de bail. D'ailleurs la lettre du maire indique seulement que M. X « pacage bien » sur les terrains communaux. Le maire lui-même qui est censé faire une attestation se contente d'indiquer que M. X lui a dit qu'il pacage.</p>

Dossier n° 4 : Eleveur porcin inscrit en 1977

DONNÉES DE BASE ET PIÈCES JOINTES AU DOSSIER	PROBLÈMES ET IRRÉGULARITÉS CONSTATÉS
<p>– Lettre indiquant sur papier libre que cet éleveur succède à ses parents et reprend un certain nombre de bêtes (35 porcs, 25 bovins, 8 caprins). Cet exploitant n'a pas de titre de propriété lors de son inscription en 1977</p>	<p>→ Aucune pièce justificative ne permet d'affirmer que cet exploitant a bien succédé à ses parents.</p> <p>Il a pourtant été maintenu en vertu d'un principe simple : même les exploitants sans terres ou n'atteignant pas la ½ SMI au moment de la vérification ont été maintenus dans leurs droits lorsqu'ils avaient été valablement inscrits auparavant grâce aux équivalences bêtes - superficie qui ont existé jusqu'en 1988.</p>

Dossier n° 5 : Exploitant de Porto Vecchio inscrit en 1976

DONNÉES DE BASE ET PIÈCES JOINTES AU DOSSIER	PROBLÈMES ET IRRÉGULARITÉS CONSTATÉS
<p>– Il déclare qu’il est locataire des terres mais le dossier ne comporte aucune pièce indiquant le nom du propriétaire ou l’acte de propriété.</p>	<p>→ Cet exploitant se déclare comme le successeur de son père ; mais les terres étaient alors en indivision. Pour qu’il puisse être considéré comme locataire des terres de ses parents, il aurait dû avoir un bail signé par les autres propriétaires indivis.</p>

Dossier n° 6 : Agriculteur de Corte inscrit en 1982

DONNÉES DE BASE ET PIÈCES JOINTES AU DOSSIER	PROBLÈMES ET IRRÉGULARITÉS CONSTATÉS
<p>– Lettre de l’adjoint au maire attestant que cet éleveur a le droit de faire librement pâturer ses bêtes et qu’il a un bail à fermage.</p>	<p>→ Le bail n’est pas valable : il ne mentionne pas le montant de la somme à payer dans le cadre du fermage.</p>

Dossier n° 7 : Agriculteur inscrit depuis 1973

DONNÉES DE BASE ET PIÈCES JOINTES AU DOSSIER	PROBLÈMES ET IRRÉGULARITÉS CONSTATÉS
<p>– Lettre du maire faisant mention d’une promesse de location de terres propriété de la commune</p>	<p>→ L’éleveur n’avait, au moment de son inscription, qu’une promesse de location. Aucune date n’était mentionnée quant à la date à partir de laquelle la location allait débiter, ni pour quelle période l’éleveur pouvait louer, encore moins pour quelle somme il louait.</p>

Dossiers n° 8, 9 et 10 : Personnes ayant demandé à être radiées des listes MSA

DONNÉES DE BASE ET PIÈCES JOINTES AU DOSSIER	PROBLÈMES ET IRRÉGULARITÉS CONSTATÉS
<p>1°) Lettre d’une personne qui demande à être</p>	<p>→ Cette lettre, qui montre que cette</p>

<p>radiée. Dans le dossier, on découvre que l'homme en question inscrit en 1977 a écrit en 1986 à la MSA depuis Paris pour demander à ce que les remboursements lui soient transmis dans la région parisienne puisqu'il n'avait plus l'occasion de se rendre fréquemment en Corse !!!</p>	<p>personne habitant à Paris ne peut vraisemblablement pas être exploitante en Corse, n'a donné lieu à aucun contrôle de la part de la caisse. Au moment de la radiation de cet adhérent (à la demande de ce dernier), il est probable qu'il avait profité pendant plusieurs années de cette situation.</p>
<p>2°) Lettre d'un homme qui explique qu'étant incarcéré, il ne peut plus être exploitant. Il demande lui-même sa radiation.</p>	<p>→ Observation : le dossier n'indique pas de façon précise depuis quand cet homme est incarcéré, ce qui veut dire qu'avant la vérification générale, il a probablement continué à recevoir des aides ou des sommes de la MSA, alors qu'il ne pouvait déjà plus être considéré comme éleveur en exercice.</p>
<p>3°) Lettre d'une personne expliquant qu'elle a vendu toutes ses bêtes.</p>	<p>→ Pas d'observation, si ce n'est que la vente a peut-être eu lieu bien avant le moment de la demande de radiation. Aucun contrôle de ce type n'est réellement effectué par la MSA.</p>

A partir de ces quelques exemples, on peut considérer que la gestion des dossiers individuels de la caisse est dépourvue de la rigueur la plus élémentaire. Pour opérer une véritable remise à plat de ces fichiers, la caisse ne pourra pas faire l'économie d'un travail considérable de vérification dossier par dossier. Pour l'heure, elle est confrontée à une détérioration inquiétante de ses comptes.

• L'inexorable dégradation des comptes

Les dettes de cotisations sociales propres à la MSA se sont dangereusement accumulées pour atteindre aujourd'hui la somme impressionnante de 675 millions de francs pour 3.800 affiliés. Les plans de remboursement ne sont guère respectés et les huissiers sollicités ne permettent pas de récupérer des sommes importantes.

Malgré les observations de la Cour des comptes et du ministère de l'Agriculture demandant à la caisse de Corse de prendre des mesures adaptées à la situation, le taux de restes à recouvrer sur cotisations a augmenté de façon continue depuis 1988. Cette situation particulièrement dégradée porte gravement atteinte à l'équilibre financier de la caisse dont le

compte de résultats ne cesse de se détériorer. **Financièrement, celle-ci peut aujourd'hui être considérée comme étant « en faillite »**. La progression des créances place la caisse au dernier rang des caisses françaises. Certaines spécificités (l'insularité, la bi-départementalité) ne sauraient expliquer, seules, l'importance des problèmes rencontrés et des mauvais résultats en termes de rentabilité. **Notons que la caisse d'Ajaccio a bénéficié d'une allocation d'adaptation de 13,2 millions de francs en 1996 et de 10 millions de francs en 1997, dont le financement a été assuré grâce à la solidarité des autres caisses de MSA au travers du fonds d'adaptation créé à cet effet.**

Pour la première fois, en mars 1998, le comité départemental d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale (CODEC) a émis un avis défavorable sur l'approbation des comptes de l'exercice 1996.

« Le comité départemental d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale de la Corse-du-Sud,

Etant donné la persistance de nombreux problèmes graves et une insuffisante prise en compte des observations du CODEC de la Corse-du-Sud lors des précédentes sessions, notamment en ce qui concerne

- l'apurement des comptes 48418 « Cotisations à régulariser - autres » et 46688 « Crédeurs divers »

- la production des clarifications demandées sur les prestations indues à récupérer (PIAR) antérieures à mars 1991

et surtout

- la correction des multiples insuffisances graves en matière de contentieux, condition nécessaire à l'indispensable amélioration du recouvrement et au redressement de la situation financière de la caisse.

Emet un avis défavorable sur l'approbation des comptes de l'exercice 1996. »

Les perspectives d'avenir de la caisse apparaissent relativement sombres. La récente mission de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'agriculture et de l'Inspection générale des affaires sociales, pour tardive qu'elle puisse apparaître, permettra peut-être d'engager rapidement les mesures qui s'imposent. Quant à elle, la commission d'enquête établit diverses propositions qui figurent en dernière partie du rapport. La rénovation des méthodes de gestion de la caisse doivent

en effet s'insérer dans une stratégie globale de réforme des institutions du secteur agricole.

Dans un autre ordre d'idées, la commission d'enquête s'est intéressée à la situation des offices publics d'HLM des deux départements de Corse. Les difficultés actuelles de ces établissements entravent, en effet, la politique de construction et de réhabilitation du logement social en Corse alors que les besoins actuels en la matière ne sont déjà pas satisfaits dans cette région.

d) La difficile remise à flot des deux offices publics d'HLM

L'office public d'HLM de la Corse-du-Sud comme celui de la Haute-Corse connaissent des situations financières difficiles. Selon les informations fournies à la commission d'enquête, le total des impayés sur les deux départements dépasserait aujourd'hui 65 millions de francs.

La Chambre régionale des comptes a, au cours des dernières années, été saisie des budgets 1994, 1995, 1996 et 1997 ainsi que des comptes administratifs 1995, 1996 et 1997 de l'office public de Haute-Corse et des budgets 1996 et 1997 de celui de la Corse-du-Sud. Dans ses divers avis, la Chambre a préconisé des mesures de gestion tendant notamment à améliorer le taux de recouvrement des loyers et à maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement. Elle a constaté que l'apurement du déficit ne pourrait intervenir que sur la base d'un plan pluriannuel de redressement impliquant l'ensemble des collectivités locales concernées. Ces plans, qui furent élaborés dans la période récente, prévoient une recapitalisation de l'ordre de 37 à 40 millions pour chacun des offices supportée à hauteur de 50 % par la caisse de garantie du logement social et à 50 % par les collectivités locales.

La gravité de la situation a été soulignée par un magistrat de la Chambre régionale des comptes devant la commission d'enquête en avril 1998 :

« Les deux offices d'HLM de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse (...) font partie de nos « clients » récurrents, puisque nous sommes saisis chaque année par le préfet pour essayer de juguler ce déficit abyssal.

Bien entendu, la Chambre a toutes les difficultés pour y parvenir, dans la mesure où ce déficit est lié notamment à des impayés très importants. Ces impayés étant anciens, non corrigés, les OPHLM n'ont pas les moyens de procéder aux rénovations, voire aux constructions utiles, puisqu'il existe un déficit très important de logements sociaux en Corse. Les bâtiments étant de plus en plus piteux, les gens solvables s'en vont.

*Dans ces conditions, on ne peut rétablir une situation financière saine.
(...)*

Lorsqu'on est en présence à la fois de recettes extrêmement réduites et de dépenses extrêmement lourdes, notamment avec des déficits très importants, on finit par arriver, même en essayant de rassembler toutes les recettes possibles, à une « formalité impossible ». On renvoie le dossier tel qu'il est et la situation n'évolue pas du tout. Le « yo-yo » peut durer une éternité, ce qui montre bien la limite des procédures réglementaires. (...)

La situation de l'office de la Corse-du-Sud est un peu moins tendue, mais elle ne va pas tarder à atteindre le même niveau, pour les mêmes raisons. Là aussi, un plan de redressement sera très certainement nécessaire à très court terme. »

*

* *

Tout en reconnaissant que les OPHLM, organismes à vocation sociale, ne rencontraient pas seulement en Corse des difficultés, un autre magistrat de la Chambre régionale des comptes déplorait les insuffisances, voire l'absence de gestion : « **les déficits correspondent aux arriérés de loyers non payés. Les dossiers ne sont pas remplis de façon correcte (pour les avis à tiers détenteurs, il manque des pièces justificatives qui empêchent des poursuites).** »

Le comptable a un travail difficile. Celui de l'office de Corse-du-Sud avait un débet de 6 millions de francs. Les comptes n'étaient pas bien tenus : la Chambre ne pouvait plus déterminer qui devait payer à qui ! Le conseil d'administration de l'office a pris une délibération favorable à la remise gracieuse de la somme. »

• L'office de la Haute-Corse : une situation difficile qui n'est pas nouvelle

Si la situation préoccupante de cet office localisé à Bastia¹ n'est pas nouvelle, la prise de conscience paraît plus récente. En décembre 1996, la mission interministérielle d'inspection du logement social rendait un rapport alarmant sur l'office.

L'autofinancement net est négatif, la trésorerie insuffisante, tandis que les impayés de loyers atteignent des montants désormais inquiétants. La

¹ A la fin 1994, l'office gérait 2.990 logements locatifs, ce qui représentait 60 % des logements locatifs sociaux du département.

vacance des logements paraît très importante et on note des incohérences entre les taux de loyers pratiqués. Une partie du patrimoine se trouve aujourd'hui dans un mauvais état. Les parties communes de certains bâtiments présentent un aspect de délabrement avancé. La gestion de l'office lui-même pose problème. Les coûts de gestion paraissent très élevés. En 1996, le président avait démissionné pendant que le directeur quittait ses fonctions. Les agents font preuve d'une certaine démotivation et l'absentéisme atteint des proportions anormales. Dans son rapport du 5 décembre 1996, la mission interministérielle d'inspection du logement social notait : « *un absentéisme de longue durée, des moyens matériels insuffisants, un manque de cohérence et un encadrement peu motivé sont les principaux handicaps de cette régie* ».

Le budget de l'office accusait un déficit cumulé de 38 millions de francs en 1997 (dont 6 millions au titre de l'année 1997).

Un plan de redressement de l'office a été accepté par la caisse de garantie du logement social (CGLS) le 10 juillet 1997. La recapitalisation, qui doit représenter 39,5 millions, s'établit de la façon suivante : l'État doit verser 19,75 millions d'ici à 2002 et la CTC doit contribuer à hauteur de 6,55 millions d'ici à 2002 ; enfin le conseil général et la ville de Bastia doivent compléter cet effort pour un montant de 12,2 millions de francs.

Ce plan, récemment approuvé par le président du Conseil exécutif, doit s'étaler sur une période de cinq années à compter de 1998. Il s'appuie sur trois axes principaux : la restructuration financière de l'office, l'augmentation des PLA neufs¹ et l'amélioration de construction neuve². Il prévoit de réaliser des travaux de gros entretien et de grosses réparations, répartis entre 1997 et 2000, pour un montant de 11,25 millions de francs, de restructurer la Cité Aurore à Bastia (la démolition de 148 logements, la réhabilitation de 160 logements et la reconstruction de 216 logements neufs) pour un montant global de 113,4 millions de francs, de réhabiliter la Cité des Monts à Bastia pour un montant de 22,7 millions de francs.

(en millions de francs)

¹ Il s'agit d'un programme supplémentaire de 30 millions de francs répartis de façon égale entre l'État et la Collectivité territoriale. Cette dotation s'ajoute donc au programme ordinaire annuel de 200 logements.

² Il s'agit de relancer la construction neuve de logements sociaux en améliorant les conditions de financement de ces opérations.

Années	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
État et CGLS	6,5	6	4,5	1,5	1,25	19, 75
CTC	2,1	2	1,5	0,5	0,45	6, 55
TOTAL						27,30

• L'office de la Corse-du-Sud : des points faibles et quelques signes encourageants

L'office emploie environ 40 personnes en équivalent plein temps ; il possède un patrimoine de 1.777 logements et gère un budget de 109 millions de francs. C'est le maire d'Ajaccio, M. Marc Marcangeli, qui en préside le conseil d'administration. L'importance des déficits enregistrés par cet office s'explique à la fois par les problèmes structurels anciens, mais également par l'absence d'augmentation des ressources (liée à la question lancinante des impayés et au refus d'augmenter les loyers au-delà des obligations réglementaires). Les points faibles de la gestion de cet office sont un manque de rigueur dans la gestion des créances des locataires, le très fort endettement de l'organisme lié aux taux d'impayés, la non-récupération des charges locatives, l'importance des frais de personnel qui grèvent les coûts de gestion, le retard pris dans les opérations d'entretien et de gros travaux des bâtiments, enfin, la grave insuffisance de trésorerie.

Depuis de nombreuses années, la situation tend à se détériorer. La cause principale tient au poids des emprunts antérieurs dont la charge est telle que l'équilibre d'exploitation ne pourrait être assuré même en l'absence d'impayés. Malgré les efforts accomplis, le taux d'impayés reste trop élevé et le fond de roulement demeure très faible.

En 1987, un premier plan de redressement préconisait, outre la reconstitution des fonds propres, un ensemble de mesures visant à une amélioration de la gestion de l'office, comme la réduction progressive des effectifs, un effort dans le recouvrement des loyers ou la vente de logements. Le département de la Corse-du-Sud, qui garantit la majeure partie des emprunts de l'office, versa 42 millions de francs de 1987 à 1996. Malgré de nombreux progrès constatés par la suite, le redressement des comptes n'a pu être totalement réalisé. Ainsi les budgets primitifs pour 1996 et 1997 furent-ils transmis à la Chambre régionale des comptes pour défaut de vote en équilibre réel.

Dans son avis en date du 27 novembre 1996 (concernant le déséquilibre du budget primitif voté pour 1996), la Chambre régionale

des comptes notait que la totalité des dépenses de personnel n'avait pas été intégrée dans le budget primitif, que les recettes inscrites au budget étaient parfois insincères et surévaluées, voire fictives. La Chambre relevait également qu'avec un effectif de 47 agents, l'office enregistrait des dépenses de personnel d'un montant supérieur à la moyenne des offices gérant un parc de logements comparable. Enfin, elle dénonçait une pratique consistant à attribuer aux agents de l'office des chèques déjeuners dans des conditions contestables.

Dans son avis en date du 25 septembre 1997, la Chambre régionale des comptes constatait que le budget primitif de l'office de la Corse-du-Sud n'avait pas été adopté en équilibre réel. En effet, le budget s'établissait de la façon suivante :

Section de fonctionnement :	
Dépenses :	71.186.093 F
Recettes :	63.695.700 F
Section d'investissement :	
Dépenses :	56.187.875 F
Recettes :	48.754.894 F

La Chambre concluait qu'étant donné que le montant total des dépenses inscrites s'élevaient à 127.373.968 francs pour seulement 112.450.594 francs de recettes, il existait un déséquilibre prévisionnel global de 14.923.374 francs se répartissant en un déséquilibre de 7.490.393 francs pour le fonctionnement et de 7.432.981 francs pour l'investissement.

Les impayés, qui atteignaient 39.593.968 francs à la fin 1995 s'élevaient à 40.658.246 francs à la fin 1996. Cette donnée constitue un motif majeur d'aggravation du déséquilibre budgétaire puisqu'une partie importante des recettes inscrites en ce domaine ne sont pas perçues. Les impayés exigent, de surcroît, de prévoir chaque année des dotations aux provisions pour créances douteuses d'un montant élevé et croissant. Dans son avis en date du 25 septembre 1997, la Chambre régionale des comptes remarquait, enfin que la somme de 6.204.092 francs avait été inscrite en dépenses. Ce montant représentait l'admission en non valeur du débet de l'ancien receveur de l'office, recette à laquelle le conseil d'administration avait renoncé par délibération du 20 décembre 1996.

On rappellera les appréciations portées par l'ancien président de la Chambre régionale des comptes, M. Gilbert Canosci, lors de son audition en mars 1997 par la mission d'information sur la Corse, en réponse à une question sur l'office de Corse-du-Sud : *« il faut préciser que cet organisme a eu pour comptable une personne très connue à Ajaccio, qui est conseiller général et maire, mais qui n'avait, ni la compétence requise pour tenir la*

comptabilité d'un organisme de cette importance, ni les moyens en personnel auprès d'elle pour l'y aider.

Si ces problèmes semblent actuellement résolus, la difficulté qui tient à la mentalité de nombreux Corses de refuser de payer leurs dettes, persiste.

Je ne conteste pas que, parmi les personnes qui sont logées par l'office HLM, certaines se trouvent certainement dans une situation financière dramatique ; comme tout le reste de la France, la Corse a aussi son lot de chômeurs et de personnes défavorisées. Mais, ce que nous savons c'est que d'autres, qui peuvent payer, ne le font pas.

Il est incontestable qu'il y a eu un manque de fermeté de l'office et une carence totale, pendant de nombreuses années, tant en ce qui concerne la tenue de la comptabilité que les poursuites à l'encontre des débiteurs. »

Selon la Chambre, le déséquilibre du budget primitif 1997 de l'office de la Corse-du-Sud s'établissait au minimum comme suit :

Insuffisance des recettes budgétaires annuelles par rapport aux dépenses	14.923.374 F
Insuffisance des amortissements techniques par rapport aux amortissements financiers	371.356 F
Insuffisance de la dotation aux grosses réparations	593.298 F
Total du déséquilibre	15.888.028 F

Dans sa conclusion, la Chambre écrivait : « *le déséquilibre du budget pour 1997 est ainsi d'une telle ampleur que sa résorption dans le cadre des dispositions précitées constitue, pour la Chambre, **une formalité impossible** au sens de la jurisprudence administrative* ».

La Chambre recommandait, en outre, au président de l'office de veiller à produire désormais « *un rapport de présentation du budget primitif qui comporte tous les éléments concernant les diverses dotations et qui soit de nature à assurer la transparence des comptes et des choix budgétaires proposés au conseil d'administration.* »

Le budget de l'office a donc été réglé en 1996 et 1997. Notons que le budget de 1998 a été transmis en préfecture le 6 avril 1998. Il présente un important déficit tant en section de fonctionnement qu'en section

d'investissement, à hauteur de 11.439.840 francs auquel il convient d'ajouter le déficit de l'exercice 1996 (18.294.243 francs), soit un déficit global de 29.734.083 francs. Le budget 1998 a donc été transmis à la Chambre régionale des comptes en application de l'article L1612-4 du code général des collectivités territoriales.

Un plan de redressement, élaboré en 1996 avec le concours de la caisse de garantie du logement social, et impliquant la participation des partenaires locaux notamment du département et de la Collectivité territoriale de Corse, fixait à l'horizon 2001 les objectifs suivants : que l'organisme retrouve une activité conforme à sa vocation, que son budget de fonctionnement soit équilibré et l'autofinancement positif.

Outre l'amélioration du recouvrement des loyers, avec une baisse du taux des impayés (actuellement il est de 9,2 % alors que la moyenne nationale est de 3,6 %), et la réduction des coûts de gestion, deux axes prioritaires ont été dégagés. Le premier concerne le désendettement de l'office grâce à un remboursement anticipé des prêts dont les taux sont les plus onéreux. Le deuxième consiste dans la recapitalisation de l'office. Un projet a été transmis en ce sens au président du Conseil exécutif de Corse qui, par correspondance en date du 10 décembre 1997, a fait connaître au préfet de Corse que le Conseil exécutif l'avait jugé non conforme au dispositif adopté par délibération du 18 juillet 1997. Par cette délibération, l'Assemblée de Corse avait subordonné son intervention à deux conditions : la prise en compte du montant des PLA-CFF et PAP non utilisés au titre des années précédentes et la mise en oeuvre d'une relance de la construction neuve de logements locatifs sociaux en Corse.

Très récemment, un plan de redressement de 40 millions de francs co-financé pour moitié par l'État et pour moitié par la Collectivité territoriale de Corse et le conseil général de la Corse-du-Sud, a été signé ; un prêt de 53 millions de francs aurait par ailleurs été accordé à l'organisme par la caisse de garantie du logement social (couvert par le conseil général de la Corse-du-Sud). Comme la presse corse s'en est fait l'écho le 26 août 1998, une charte a également été signée entre le président de l'office et les représentants du Trésor public (le trésorier-payeur général, le payeur départemental), dans le but d'optimiser le quittancement des loyers et d'améliorer les recouvrements « spontanés »¹. Il s'agit d'améliorer, y compris en termes de liens informatiques, les relations entre la recette perception du

¹ Selon l'office, le taux de recouvrement spontané s'établirait à un peu plus de 70 %. Il est vrai que plus de la moitié des locataires de HLM ont environ 3000 francs de revenu mensuel.

département et l'office. Cette charte de partenariat témoigne d'une volonté de coopération réelle.

Il faut espérer que cette nouvelle donne permettra à l'office de développer ses activités en termes de constructions de logement social, aujourd'hui très insuffisantes sur l'ensemble de l'île. M. Marc Marcangeli, président de l'office, annonçait dans le journal « La Corse » du 26 août 1998, « *nous pensions commencer les constructions dès la fin de l'année ; nous avons deux projets prioritaires : la reconstruction de l'immeuble plastiqué à Sartène, cours Sœur Amélie, avec 15 logements à la clef et la construction d'un collectif de 35 logements* » ; le président de l'office envisage la construction au plan départemental de 80 à 100 logements par an.

Ces mesures, indispensables, ne sont sans doute pas les seules à devoir être mises en place ; la gestion des deux offices publics d'HLM devra être dynamisée pour éviter que le redressement aujourd'hui annoncé ne soit que de courte durée.

3.- La gestion chaotique de certaines collectivités locales

Dans la progressive mise au jour des dysfonctionnements, les collectivités locales ne sont pas épargnées. Les errements constatés, notamment au travers des travaux de la Chambre régionale des comptes, n'ont pas tous ni le même degré de gravité ni les mêmes conséquences financières. Par ailleurs, la commission d'enquête n'entend pas reconnaître aux collectivités de l'île une quelconque exclusivité en la matière. De tels errements, de tels manquements à la légalité pourraient être constatés dans d'autres régions du territoire.

Les cas évoqués ici ne sauraient constituer une liste exhaustive. Ils ont été retenus car ils illustrent, peut-être mieux que d'autres, la situation financière difficile que connaît bon nombre de communes de l'île. Or, ces difficultés ne résultent pas seulement de leur petite taille, de l'insuffisance de leurs ressources financières ou de la conjoncture économique générale de la Corse. Certaines collectivités voient leur avenir également gravement assombri par leur propre comportement et leurs propres erreurs de gestion.

De la mauvaise gestion « globale » aux conséquences catastrophiques de décisions ou de projets précis, toute la gamme des erreurs est présente en Corse. S'y ajoutent parfois de multiples manquements à la légalité.

a) Ajaccio : une « fuite en avant » catastrophique

Le vol rocambolesque des armes de sa police municipale¹ ne constitue que le dernier épisode de la chronique d'une ville qui apparaît dans une situation financière critique.

En avril 1997, le trésorier–payeur–général de Corse attirait l'attention du commissaire du gouvernement près la Chambre régionale des comptes sur la gravité de la situation financière de la ville d'Ajaccio.

Selon des informations recueillies par la commission d'enquête, « *il apparaît que la ville d'Ajaccio souffre d'un gestion approximative depuis plusieurs années, les difficultés accumulées ne présentant pas un commencement de règlement. Au contraire, les actions entreprises, notamment pas le recours à l'emprunt pour financer le fonctionnement de la commune "plombée" par un coût du personnel largement excessif, conduisent la commune vers une politique de fuite en avant qui fait craindre une situation à venir catastrophique* ».

• Une ville sous la vigilance de ses créanciers

Il apparaît, en effet, que la marge d'autofinancement courant de la ville est particulièrement faible, quand elle n'est pas négative comme en 1990, 1991, 1994 et 1996. Dès lors, les investissements nouveaux ne peuvent être financés que par des ressources externes, emprunts ou subventions. Cette situation a conduit à placer la ville sous une sorte de tutelle financière : elle a, en effet, conclu avec ses bailleurs de fonds un accord aux termes duquel ils subordonnent leurs prêts, dont le montant est plafonné, au respect par la ville de certains ratios financiers, ratios qu'elle semble d'ailleurs avoir du mal à respecter.

• Un budget grevé par un personnel pléthorique

Le budget de la ville est essentiellement un budget de fonctionnement, caractérisé de surcroît par une grande rigidité des charges².

¹ Dont un certain nombre n'auraient pas été déclarées à l'administration.

² Les dépenses réelles d'investissement sont particulièrement faibles. Au vu des budgets primitifs pour 1997, elles s'élevaient à 1.660 francs par habitant pour Ajaccio, au lieu de 2.313 pour la France entière (hors Paris et hors DOM). Elles ne s'élèvent plus qu'à 48 millions de francs dans le budget primitif pour 1998, soit environ 800 francs par habitant.

En effet, les dépenses de personnel se sont accrues de 45% entre 1989 et 1996 ; elles représentaient en 1996 plus de 60% des dépenses de fonctionnement et sont supérieures aux recettes fiscales directes. Au 1^{er} janvier 1998, le personnel de la ville comprenait, d'après le budget primitif, 1.115 titulaires et 259 non-titulaires, dont un certain nombre sont sans contrat (c'est le cas de 54 « agents de salubrité »). Pour les non-titulaires, la préfecture ne détient que 9 contrats pour les permanents et 20 contrats de saisonniers. Les autres contrats n'ont donc pas été déposés au titre du contrôle de légalité¹. Parmi ceux-ci figure un nombre élevé d'agents du service de collecte des ordures ménagères, dont la régularisation se heurte à un obstacle juridique en raison de leur qualité d'étrangers non-communautaires.

Il n'est pas sûr, en outre, que l'utilisation de ce personnel pléthorique soit optimale. Jusqu'en 1995, il n'y avait pas d'organigramme, chaque service fonctionnant, en outre, de manière quasi autonome. Malgré l'importance des effectifs des services techniques, le montant des travaux exécutés en régie est particulièrement faible, seulement 2 millions de francs en 1997.

Il a été indiqué à la commission d'enquête que de nombreux emplois seraient fictifs, les intéressés ne résidant pas en Corse, n'exerçant aucune activité dans les services de la ville ou exerçant d'autres activités professionnelles (commerces divers, bars, pêche). L'administration a d'ailleurs demandé à la ville de lui soumettre les contrats d'un certain nombre d'emplois figurant au budget. De même, la ville a temporairement rémunéré sur la base d'un contrat qui n'a pas été soumis au contrôle de légalité, un administrateur civil apparemment appelé à exercer ensuite un rôle auprès du président d'une autre collectivité territoriale.

• Une ville très endettée

La charge de la dette est très lourde. D'après l'état de la dette joint au budget primitif, l'encours s'élèverait à 462 millions de francs et la charge de celle-ci représenterait 80 millions de francs pour 1998, dont 30 au titre des intérêts. L'encours continue à augmenter car les dépenses réelles d'investissement apparaissent surfinancées afin de permettre le financement d'une partie de l'annuité en capital existante par des emprunts nouveaux et de générer de la trésorerie au profit de la ville et de ses budgets annexes,

¹ On doit s'interroger également sur le contrôle formel effectué avant le versement des rémunérations par le comptable public auprès de la ville d'Ajaccio, dès lors que les fondements juridiques de ces emplois sont aussi discutables.

notamment le port de plaisance. Cette croissance du poids de la dette s'expliquerait également par les conditions défavorables, et semble-t-il parfois irrégulières, dans lesquelles la ville a repris des emprunts initialement souscrits par deux sociétés d'économie mixte défailtantes dont elle était actionnaire.

• *Des opérations hasardeuses*

L'opération d'aménagement du port de plaisance de l'Amirauté, consistant en l'agrandissement du port et en l'aménagement commercial des terre-pleins, s'est révélée particulièrement catastrophique. Confiée initialement à une société d'économie mixte, la CORSAM, pour un coût de 43 millions de francs, l'opération a finalement coûté près du double (80 millions de francs). Outre le fait que la ville ait dû reprendre la dette contractée par la CORSAM dans cette opération, il apparaît que la gestion courante est également problématique en raison du non-recouvrement des recettes auprès des plaisanciers et des occupants des locaux commerciaux. Il faut souligner que certains contrats d'amarrage n'existaient purement et simplement pas. La ville a négocié un accord avec les commerçants du port par lequel elle a renoncé à la moitié de ses créances ; il ne semble pas que cela ait suffi pour améliorer le recouvrement des sommes dues.

La gestion du stationnement dans la ville a été également à l'origine d'importantes difficultés. La ville a dû, là aussi, faire face à la défaillance de la CORSAM et reprendre la dette de cette société d'économie mixte. La gestion du stationnement a été, en 1995, déléguée à une nouvelle société dans des conditions douteuses. La procédure fait d'ailleurs l'objet d'une enquête judiciaire pour violation de la législation applicable. L'économie des conventions apparaît également très critiquable : les dépenses laissées à la charge de la ville, via le budget annexe subventionné par le budget principal, s'élève à 8,3 millions de francs (dont 5 d'annuités d'emprunt et 3,3 de rémunération du délégataire pour la gestion des horodateurs) ; en retour, la ville ne perçoit que 1,3 million de francs, le centre de profit se situant visiblement chez le délégataire.

• *Un budget pour 1998 insincère*

Le budget primitif de la ville pour 1998 a été déféré par le préfet de Corse à la Chambre régionale des comptes. Dans son avis rendu le 18 juin dernier, celle-ci a d'abord relevé des inscriptions budgétaires entachant la sincérité des comptes.

En effet, la ville « *sous-estimait délibérément le montant des crédits à inscrire (...) nécessaires au paiement des factures d'EDF* », l'insuffisance

globale de mandatement s'élevant à 19 millions de francs au titre des exercices 1989 à 1995. Dès lors, EDF s'est livrée à une compensation entre d'une part, les sommes qu'elle réclamait en paiement de ses factures et, d'autre part, les sommes qu'elle devait à la ville au titre de la taxe locale d'équipement. Pourtant, ces recettes étaient inscrites pour la totalité de leur montant aux budgets de la commune. Dans ces conditions, « *bien que l'opération en cause se trouve soldée en trésorerie, il n'en demeure pas moins que les résultats d'exécution des budgets en cause sont erronés* » et « *que les comptes administratifs auraient dû accuser un déficit d'exécution qu'il convient aujourd'hui de corriger par l'inscription en section de fonctionnement du budget principal 1998 d'une dépense d'un montant identique* » (soit 17,5 millions de francs).

A l'issue de l'examen du budget, la Chambre chiffrait le déséquilibre de la section de fonctionnement à 12,4 millions de francs qu'elle proposait de répartir entre les charges à caractère général et les autres charges de gestion courante. Reconnaisant qu'« *il appartiendra au conseil municipal de ventiler à l'intérieur de chacun des chapitres les diverses réductions de dépenses déterminées conformément à ses orientations budgétaires* », elle ne résistait pas à la tentation de souligner l'existence de marges de manœuvre en ce qui concerne les indemnités de fonction des élus (« *portées au taux maximum* » en 1995) ou des concours volontaires en faveur de certaines associations sportives. Enfin, pour rétablir l'équilibre du budget annexe du port de plaisance, puisque la Chambre a jugé illégale la subvention inscrite au budget de la ville en raison de l'absence de décision motivée du conseil municipal, elle suggérait une augmentation des tarifs du port.

A l'issue d'un conseil municipal particulièrement houleux¹, la ville a décidé d'augmenter les impôts locaux, portant les taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties à 15,02 % (+28 %), de la taxe foncière sur les propriétés non bâties à 46,24% (+3 %), de la taxe professionnelle à 24,85% (+3 %) et de la taxe d'habitation à 22,72 % (+3 %). Parallèlement, le conseil décidait de suivre la suggestion de la Chambre régionale des comptes en supprimant toutes les indemnités versées aux élus, générant une économie de 2,7 millions de francs.

b) L'affaire du port de Propriano

¹ Le début de l'année avait déjà été marqué par une première crise au sein de la majorité municipale avec la démission de M. Noël Pantalacci, premier adjoint chargé des finances refusant d'assumer la politique menée par le maire.

Dans ce dossier, la commission d'enquête a réuni différents éléments qui suscitent plusieurs interrogations.

• Des projets initiaux ambitieux

La décision d'extension du port de Propriano fut prise par délibération du conseil municipal en date du 28 décembre 1989. L'enquête publique se déroula du 6 avril au 7 mai 1992. Le concours de la direction départementale de l'équipement en qualité de maître d'oeuvre fut accordé par arrêté préfectoral du 3 août 1992.

Il s'agissait de procéder à l'extension de la zone portuaire de plaisance existant dans les limites du port à compétence départementale. Les travaux visaient à réaliser le prolongement de la digue de protection, l'aménagement du plan d'eau¹. De même, la construction d'une voie routière était prévue pour permettre l'accès au port de commerce reliant l'entrée de Propriano aux ports de plaisance et de pêche à partir de la R.N 196.

- La partie portuaire de l'opération se présentait comme une opération conçue en deux tranches : une tranche ferme comprenait la digue, l'aire de carénage et la cale de halage, et une tranche conditionnelle comprenant l'aménagement des quais et les appontements.

L'administration (la direction départementale de l'équipement) avait élaboré les estimations suivantes :

<u>L'estimation de l'administration</u>	
• Pour la tranche ferme :	7,140 millions de francs TTC
• Pour la tranche conditionnelle :	6,023 millions de francs TTC
TOTAL TTC:	23,164 millions de francs

L'appel à candidatures eut lieu le 8 septembre 1992. 28 entreprises se portèrent candidates ; 7 candidatures furent retenues et 4 « sous condition que ces entreprises s'associent à une entreprise expérimentée en travaux maritimes ». L'ouverture des plis se déroula en juin 1993. 5 entreprises avaient remis des offres, dont une, l'entreprise Bouygues Offshore, avec variantes. Les variantes proposées par cette société portaient essentiellement

¹ Plus précisément, les travaux nécessitaient la construction d'une digue de 195 ml environ, d'aire de carénage et de halage en tranche ferme, d'un quai d'honneur, d'appontements flottants, de dragages, de déroctages et d'amarrage et mouillage en tranche conditionnelle

sur les dimensions et les modes de construction de la digue de protection, prévue en enrochements dans la solution administrative, et proposée sous forme de colonnes ballastées ou pieux par la société.

L'entreprise Bouygues était la moins-disante en solution de base avec la remise des prix suivante :

- Pour la tranche ferme :	33,790 millions de francs
- Pour la tranche conditionnelle :	7,547 millions de francs TTC
TOTAL TTC :	41,337 millions de francs

L'appel d'offres ne fut pas déclaré infructueux et l'entreprise Bouygues fut retenue avec demande d'étude des variantes. L'offre fut finalement acceptée par la commune maître d'ouvrage le 14 décembre 1993, pour la somme de 41,840 millions de francs TTC (avec les variantes décidées).

Le 15 décembre 1993, un avenant (N°1) fut passé avec la société Bouygues pour la « construction d'une route de desserte ». Le montant TTC de 4.705.938 francs portait ainsi le marché initial de 41.840.391,76 francs à 46.546.329,76 francs, soit une augmentation de 11 %.

Le 19 avril 1996, un avenant (N°3) vint modifier l'avenant N°1. Il indiqua que les travaux de réalisation de la route du front de mer ne devaient pas être réalisés. Le coût d'ensemble des travaux effectués par Bouygues fut arrêté par la société à la somme de 36.948.697,06 francs. Le décompte général et définitif, établi par la DDE le 26 septembre 1996 et signé par l'entreprise le 9 octobre 1996, arrêta le coût des travaux à la somme de 38.732.000 francs TTC.

Les travaux débutèrent le 18 juillet 1994 pour s'interrompre le 31 mai 1996. Aujourd'hui toutes les infrastructures portuaires ne sont pas achevées, comme la commission d'enquête a pu le constater lors d'un déplacement à Propriano. L'extension du port de plaisance est donc utilisée en l'état.

Quant à la partie routière de l'opération, il faut noter qu'au cours du comité de suivi du 16 novembre 1993 du programme « Interreg 1 », le maire de la commune de Propriano obtint le financement de la voie d'accès au port de commerce longeant et reliant le port de plaisance selon les modalités suivantes :

Coût des travaux :	6 millions de francs
50 % sur fonds du FEDER et 50 % à la charge de la	

commune.

Le 14 décembre 1993, un marché fut passé avec l'entreprise Delovo pour la construction d'une plate-forme d'enrochement et de protection de la route du front de mer (pour un montant de 1.305.720 francs). L'ordre de service fut notifié le 14 décembre 1993, mais ce marché ne donna lieu à aucune exécution.

En application de la réglementation européenne, les travaux devaient être engagés avant le 31 décembre 1993. L'arrêté attributif de subvention FEDER fut pris par le préfet de Corse le 20 décembre 1993, pour une somme de 3 millions de francs. Un acompte de 1,5 million de francs fut versé à la commune le 30 décembre 1993. Il fit l'objet d'un ordre de reversement de 1,110 million le 19 février 1997. La commission d'enquête a constaté sur place que le marché Delovo, qui devait construire la route, n'avait en effet donné lieu à aucune exécution des travaux.

Ce point particulier fait l'objet de développements plus loin dans la partie du rapport concernant les possibilités de fraude aux fonds européens.

• Les réactions de l'entreprise Bouygues Offshore

En réponse à une correspondance du préfet en date du 14 mai 1997, la société Bouygues lui fit savoir qu'elle avait convenu avec le maire de Propriano de différer le règlement des sommes dues, de considérer que la créance s'élèverait à 32.800.000 francs (principal et intérêt) et que ce montant devrait être acquitté par la commune pour le 20 juin 1999.

**Extraits de la lettre de réponse adressée au
président directeur général de la société Bouygues Offshore
par le préfet Claude Erignac
suite à un courrier de cette entreprise
Lettre du 14 mai 1997**

« Par lettre en date du 25 avril 1997, vous avez appelé mon attention sur les sommes dues par la commune de Propriano en règlement des travaux d'aménagement du port de plaisance.

Vous m'indiquiez qu'en application de l'accord conclu avec le maire de Propriano le 20 juin 1996 la commune s'était engagée à verser 9 MF avant le 31 décembre 1996 et à régler le solde soit environ 29,8 MF avant le 20 juin 1999.

La commune n'ayant payé que 4,475 millions de francs à ce jour, vous réclamez le paiement des 4.524.477,52 francs restant dus au titre de 1996 et vous posez la question de savoir s'il est possible d'inscrire aux budgets 1997,1998 et 1999 (de la commune) les sommes nécessaires au règlement du solde.

Par courrier en date de ce jour, j'ai demandé au maire de Propriano d'acquitter la somme de 4.524.477,52 francs en règlement des sommes dues au titre de l'année 1996 suivant les termes de l'accord précité. Je ne manquerai pas de vous tenir informé de l'évolution de la procédure. Verbalement le maire m'a indiqué que le versement était imminent. (...) »

*

* *

**Extraits de la lettre de réponse du président directeur général
(Bouygues Offshore)
le 3 juin 1997**

« Par courrier du 14 mai 1997, vous nous informiez avoir demandé à M. le maire de Propriano d'acquitter la somme de 4.424.477,52 francs en règlement des sommes dues au titre de l'année 1996, suivant les termes de notre accord du 20 juin 1996 avec la Municipalité de Propriano. »

La municipalité a ainsi procédé au mandatement de la somme de 1.494.787,18 francs (soldant ainsi la cinquième situation et portant le total réglé au titre de ce marché à environ 9.400.000 francs). Après réception de cette somme, il restera donc à régler un montant immédiatement exigible de 3.029.690,34 francs.

Cependant, suite à de récentes discussions avec M. le maire de Propriano, nous sommes convenus d'accepter de différer le règlement de ce montant et de le considérer comme payable au titre du solde de notre créance qui s'élèvera ainsi à environ 32.800.000 francs (principal et intérêts) au 20 juin 1999, et devra être acquittée avant cette date (...)»

• Les éléments troublants

- Il est intéressant de constater qu'initialement, la direction départementale de l'équipement avait estimé le coût des travaux à 23.164.000 francs. Or la société Bouygues, la moins-disante, fit au départ une estimation de 41.337.000 francs TTC.

- Des irrégularités ont été manifestement commises. On peut citer le défaut d'invitation du directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Or la présence du représentant de cette direction aurait permis d'attirer l'attention sur la différence entre l'estimation du coût des travaux faite par la DDE et l'offre de Bouygues (entreprise la moins disante) et conduire à déclarer l'appel d'offre infructueux. En outre, le rapport de présentation (rapport d'analyse des offres) par le représentant légal de la collectivité ne paraît pas avoir été transmis au représentant de l'État en même temps que le marché. Des délibérations sont intervenues postérieurement à la passation des marchés. L'avenant N°1 est illégal puisqu'il concerne un marché différent du marché principal.

- Enfin, il est étonnant que ce projet ait fait l'objet de tant de sollicitude de la part d'une grande entreprise qui a, à ce jour, accepté de n'être pas payée par la commune et a décidé de lui accorder un délai de paiement important (20 juin 1999).

Selon les informations recueillies par la commission d'enquête en mai 1998 :

« Concernant la ville de Propriano, la Chambre régionale des comptes a été saisie en 1995 par la société Bouygues. Cette société avait été choisie pour agrandir le port. Elle a saisi la Chambre pour une inscription de ces travaux au budget de la ville. Les crédits étaient inscrits mais n'étaient pas payés. On note un grand décalage entre le début des travaux et la délibération autorisant le maire à les commencer. La Chambre a été également saisie à cause du déséquilibre du budget de la commune.

Il semble que beaucoup de gens ont fait d'importants efforts pour permettre le financement de ces travaux. On observe une grande sollicitude autour de ce dossier. Ainsi, des subventions sont venues par la suite financer une partie des travaux.

La société Bouygues a décidé un étalement du paiement sur 3 ans (40 millions en tout). La Chambre a même en sa possession des lettres signées du préfet dans lesquelles celui-ci informait le maire que telle ou telle subvention lui était accordée.

Alors que pour les saisines budgétaires, la Chambre s'en tient aux chiffres sans jugement de valeur, pour le contrôle de gestion, le travail de la Chambre va plus loin. Il est intéressant d'étudier comment les collectivités se sont mises dans une situation délicate pour pallier les carences du maire. En effet, le maire a pris seul la décision sans son Conseil municipal.

Pourquoi Bouygues a-t-il saisi la Chambre ? C'est probablement un responsable qui a pris cette initiative sans connaître toute l'histoire. Par la suite, la société n'a plus jamais saisi la Chambre. Celle-ci possède une copie de la lettre de la société proposant un étalement des paiements sur trois ans (jusqu'en 1999). »

c) Conca : « une situation financière dégradée »

En juillet 1997, la Chambre régionale des comptes a arrêté ses observations sur la gestion de la commune de Conca de 1989 à 1994. Cette petite commune de Corse-du-Sud fait régulièrement l'objet d'un examen par la Chambre, puisque celle-ci n'a pas rendu moins de 19 avis budgétaires entre 1986 et 1997.

Les conclusions de la Chambre sont sans appel : la commune connaît une « *situation financière dégradée (...) consécutive à une insuffisance de financement ainsi qu'à des acquisitions onéreuses, au non-paiement des participations dues au SIVOM du Cavo et à la passation de marchés de travaux irréguliers* ». Le rééquilibrage du budget de la commune constitue dès lors une « *formalité impossible* ». La Chambre estimait en effet le déficit cumulé de la section de fonctionnement à près de 2,9 millions de francs entre 1989 et 1995 et celui de la section d'investissement, pour la même période, à près de 5,1 millions de francs.

S'agissant de la situation financière, la Chambre relève que la section de fonctionnement est « *structurellement déficitaire* » et que ce déficit provient essentiellement de la faiblesse des recettes, notamment de la taxe de séjour, ainsi que de « *l'absence de volonté de réaliser des économies* ». Pour la section d'investissement, la Chambre notait que « *le déficit résulte d'une politique d'investissement démesurée par rapport aux capacités financières de la commune ainsi qu'à l'absence de programmation des investissements* ».

Cette situation s'explique en partie par des acquisitions onéreuses.

La commune avait, en 1988, fait l'acquisition d'un terrain de camping lors d'une adjudication judiciaire : le prix d'achat (1,950 million de francs) dépassait largement la mise à prix (1 million de francs) et l'estimation du service des domaines (1,330 million de francs). Le maire affirme s'être abrité derrière une estimation établie par un atelier d'architecture (près de 1,9 million de francs), à propos duquel la Chambre note qu'il entretient des liens privilégiés avec la commune et que sa « *capacité d'expertise en matière d'évaluation immobilière n'est pas établie* ». De plus, il apparaît que le conseil municipal n'a autorisé cet achat

que deux mois après qu'il soit intervenu, sans qu'il soit d'ailleurs informé que l'acquisition avait déjà été réalisée¹. De plus, le camping a été exploité en régie dans des conditions telles que la Chambre relève que les recettes effectivement perçues entre 1989 et 1993 ne couvraient même pas les intérêts des deux emprunts souscrits pour réaliser l'opération.

La commune a aussi acheté, en 1993, une maison pour y installer le conservatoire du costume corse. Le prix qu'elle a acquitté (360.000 francs) était supérieur de 40% à l'estimation du service des domaines (255.000 francs)². Or, il apparaît que le maire de la commune s'était porté par ailleurs caution du vendeur auprès d'un établissement bancaire. La Chambre constate donc que ce dépassement de l'évaluation administrative « *a permis de désintéresser la banque sans faire jouer la caution* ».

La Chambre a également examiné un certain nombre de marchés passés par la commune, dont trois marchés de travaux de voirie consécutifs aux pluies diluviennes de l'automne 1993. Ces marchés ont été passés après mise en concurrence restreinte sur la base de l'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles. La Chambre ne reconnaît pas cet argument de l'urgence puisqu'elle note qu'un délai de quatre mois s'est écoulé entre le devis estimatif et le début de la procédure d'appel d'offres et que, au total, près d'une année s'est écoulée entre les inondations et la réalisation des travaux. Les marchés, qui représentent un montant total de plus de 1,9 million de francs, ont été passés avec la même société qui a ensuite sous-traité l'essentiel des travaux, notamment les plus importants nécessitant des équipements lourds. Dès lors, la Chambre, qui juge que la mise en concurrence « *semble factice* », s'interroge sur les compétences exactes de la société retenue et donc sur les critères adoptés par le cabinet d'expertise pour opérer le choix des entreprises appelées à soumissionner. Enfin, la Chambre rappelle que la compétence en matière de voirie relevait du SIVOM auquel adhérait la commune.

d) Santa Maria Poghju : les conséquences d'une décision irréfléchie

La situation financière de la commune apparaît particulièrement catastrophique. Dans un avis rendu le 21 novembre 1997 à la suite du déferement du budget primitif pour 1997, la Chambre régionale des comptes

¹ Les conseillers municipaux ont été informés de la « vente prochaine » d'un terrain de camping.

² Le conseil municipal n'a d'ailleurs autorisé le maire à passer outre l'estimation administrative que quatre mois après l'achat.

indique que « *la situation financière de Santa Maria Poghju revêt un caractère de gravité exceptionnel, puisque le déséquilibre budgétaire prévisionnel pour 1997 (103,8 millions de francs) représente plus de 19 fois les recettes de fonctionnement (5,4 millions de francs), et que le produit de la fiscalité directe locale (2,1 millions de francs) ne couvre que 40% du montant des intérêts courus en un an au titre des trois principales condamnations (5,2 millions de francs), alors même que les taux d'imposition ont été fixés au maximum autorisé* » et que « *à l'évidence, rétablir l'équilibre budgétaire de la commune constitue (...) une formalité impossible* ».

Cette situation résulte de plusieurs condamnations de la commune prononcées par le tribunal administratif de Bastia en 1988 et 1992. En effet, suite à la loi du 22 juillet 1983 qui a transféré la compétence en matière de port de plaisance aux communes, la commune de Santa Maria Poghju a été substituée à l'État dans la convention de concession du port du SIVOM de Cervione-Valle di Campoloro-Santa Maria Poghju, concession conclue en 1972 pour une durée de cinquante ans. Dans le cadre de cette concession, le SIVOM avait, en 1973, sous-traité l'achèvement et l'exploitation du port à une société de gestion et amodié les terre-pleins portuaires et 80% des postes à quai à une société fermière. En août 1984, la commune décide de retirer au SIVOM la concession du port et, en janvier 1985, de prendre en gestion directe la gestion du port de plaisance.

S'estimant lésées, la société de gestion et la société fermière ont introduit différentes requêtes devant le tribunal administratif de Bastia en vue d'obtenir l'annulation de ces deux décisions. Par une série de jugements de juillet 1988, le tribunal a rejeté les requêtes mais a considéré que « *la mesure de résiliation unilatérale bien que régulièrement intervenue eu égard aux stipulations contractuelles mises en œuvre (était) susceptible, en raison des missions particulières confiées aux sociétés requérantes et des investissements qu'elles ont dû réaliser pour y satisfaire, de leur avoir causé un préjudice* ».

Au vu d'une expertise, le tribunal a, par deux jugements de juillet 1992, considéré qu'en l'absence de disposition contractuelle contraire, les sociétés de gestion et fermière avaient droit à l'indemnisation des capitaux investis non encore amortis à la date de résiliation du contrat et que, en l'absence de faute des requérants et même sans manquements de la commune à ses obligations contractuelles, elles avaient droit aussi à la réparation du manque à gagner résultant du retrait prématuré de la concession. En conséquence, la commune a été condamnée à verser 23,2 millions de francs à la société de gestion (avec intérêts de droit à compter du 31 juillet 1986) et 9,5 millions de francs à la société fermière (avec intérêts de droit à compter du 8 décembre 1986).

Dans des observations faites en mars 1994, la Chambre régionale des comptes a relevé que ces sommes représentaient une dette de près de 61,4 millions de francs. Pour mesurer l'ampleur de la somme, elle indique que *« en consacrant chaque année la totalité du produit de la fiscalité directe à l'apurement de cette dette et à condition de porter les taux à leur maximum, 27 années seraient nécessaires à son extinction, sous réserve, bien sûr, que ne soient pas réclamés les intérêts ».*

Saisi par les sociétés de gestion et fermière, le tribunal administratif de Bastia a condamné, par une décision du 30 mars 1995, l'État au paiement de l'intégralité des indemnités dues aux sociétés requérantes. En effet, il a considéré que *« le représentant de l'État, en s'abstenant tant d'exercer sa mission de contrôle budgétaire dès 1985 qu'en ne prenant aucune mesure réelle d'exécution des jugements de 1992 a commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'État ».*

Ce jugement est particulièrement remarquable en ce qu'il retient pour la première fois, la responsabilité de l'État dans ses activités de contrôle alors même que le préjudice subi n'est pas lié à une intervention fautive mais au contraire à son inaction. Revenant en partie sur une jurisprudence ancienne du Conseil d'État, critiqué par la doctrine, ce jugement a été annulé par la Cour administrative de Lyon, laissant la commune seule face à ses difficultés financières.

e) Le SIVOM du Nebbio : les dérives d'un projet démesuré

La gestion du SIVOM du Nebbio a défrayé la chronique au début des années 1990, puisqu'elle a fait l'objet d'une insertion au rapport annuel de la Cour des comptes de 1992.

Créé en 1972, le SIVOM avait pour objet le développement de la vallée du Nebbio située au sud du golfe de Saint-Florent. Son fonctionnement s'est rapidement révélé déficient. Comme le soulignait la Cour, *« l'administration du syndicat dépendait presque exclusivement du bureau et du président, aidés par le secrétaire général, c'est-à-dire quelques personnes qui agissaient sans contrôle. (...) Cette situation, dans laquelle les communes associées portent une part de responsabilité, a permis la création par le seul bureau syndical d'un parc d'expositions et de loisirs, opération d'une toute autre ampleur que les réalisations précédentes du SIVOM, et qui, devait se révéler désastreuse par ses conséquences financières ».*

La Cour était particulièrement sévère pour les conditions d'élaboration du projet qui visait au départ à créer une foire commerciale : *« le projet a souffert de l'approximation et de l'improvisation qui ont*

présidé à son élaboration », « le contenu du projet variait d'ailleurs selon les projets présentés aux différents partenaires sollicités. S'y greffaient des activités annexes dont le lien avec le projet initial n'était pas évident et qui s'est d'ailleurs progressivement relâché » (bar, restaurant, discothèque, complexe nautique, patinoire, centre international de télécommunications et d'informatique,...), « la mise en œuvre du projet a été engagée alors que les études techniques et financières n'étaient pas achevées et que les financements n'étaient pas assurés ». Dès lors, « le coût global des travaux et aménagements – plus de huit millions de francs – a été sans rapport avec les prévisions initiales (3,5 millions de francs). Il équivaut au budget annuel total d'investissement des communes associées ».

Notant en outre que le SIVOM n'avait aucune compétence pour gérer les équipements qu'il réalisait, la Cour relevait que *« les décisions du bureau syndical concernant la gestion du parc des expositions et transmises à la préfecture sont donc entachées d'illégalité ; mais elles n'ont pas été déferées au juge administratif. Echappant à tout contrôle, les administrateurs du SIVOM ont fait preuve d'imprévoyance et de légèreté. »*. La situation financière du SIVOM n'a alors cessé de se dégrader : en novembre 1991, les dettes dépassaient 17 millions de francs, dont 6,1 millions d'annuités impayées, 4,4 millions aux fournisseurs et au personnel et 6,7 millions d'emprunts contractés pour l'organisation de la foire. Comme le soulignait la Cour, *« ce processus est aggravé par la paralysie du fonctionnement administratif du syndicat. Les budgets n'ont plus été votés à compter de 1989. Ceux qui ont été arrêtés par le préfet sur proposition de la Chambre régionale des comptes n'ont pas été exécutés, en raison du refus du conseil syndical d'augmenter les participations communales au SIVOM »*. En effet, la majorité des délégués des communes refusent d'endosser la responsabilité du déficit de l'opération dont une seule commune est responsable, en l'occurrence celle d'Olméta-di-Tuda où est situé le parc.

Saisie de l'absence d'adoption dans les délais légaux du budget du SIVOM pour l'exercice 1991, la Chambre régionale des comptes a recommandé au préfet de mettre en œuvre la procédure de dissolution du syndicat, *« seule mesure de nature à permettre de répartir son actif et son passif entre les communes associées. »*

Le SIVOM a été dissous par arrêté préfectoral du 17 novembre 1993, jugé légal par un jugement du 4 novembre 1994 du tribunal administratif de Bastia confirmé en appel par le Conseil d'État dans un arrêt du 13 décembre 1996.

Saisi par 12 communes qui étaient membres du SIVOM, le tribunal administratif a condamné, en mai 1997, l'État à payer à chacune des

communes un tiers des sommes inscrites d'office à leur budget en règlement du passif du SIVOM, soit une somme supérieure à 4,5 millions de francs. Le tribunal a, en effet, jugé que *« l'insuffisance tant du contrôle de légalité des actes du syndicat, que du contrôle budgétaire et l'attentisme qui a caractérisé la conduite de la procédure de dissolution du syndicat comme le montre le délai de deux années employé pour y procéder, alors que la reprise du passif par les communes revêtait un caractère d'urgence, sont constitutifs d'une faute lourde seule susceptible d'engager la responsabilité de l'État en matière de contrôles de légalité et budgétaire. »* Mais, le tribunal a aussi reconnu la responsabilité propre des communes membres du syndicat, ce qui explique que l'État n'ait été condamné qu'à payer seulement le tiers de passif : *« considérant qu'il incombait au premier chef, aux délégués des communes membres du syndicat d'accomplir pleinement leur mission de suivi et de contrôle des décisions prises par l'exécutif syndical ; que cet examen n'a été accompli que de manière sporadique et isolée ; qu'ainsi des manquements persistants à l'obligation de vigilance incombant aux représentants des communes, dont c'était la mission essentielle, sont également à l'origine des errements qui ont marqué cette gestion irrégulière du SIVOM du Nebbio : que dans ces conditions il sera fait une juste appréciation de la responsabilité encourue tant par le SIVOM, dont la gestion fut désastreuse, que par les communes qui se sont désintéressées de cette gestion, que par l'État qui a laissé faire, en évaluant à un tiers du passif du SIVOM pour chacun d'eux »*. L'État a naturellement fait appel de ce jugement.

f) Le SIVOM du Niolo : une accumulation d'irrégularités

Le budget primitif de ce syndicat intercommunal de Haute Corse a été déféré à deux reprises, en 1996 et 1997, à la Chambre régionale des comptes. Les avis de la Chambre ont relevé un certain nombre d'irrégularités qui témoignent d'une gestion pour le moins étonnante.

En 1993, une délibération du conseil syndical décidait la réalisation d'une étude préalable à une opération programmée d'amélioration de l'habitat. Cette délibération était entachée de plusieurs motifs d'irrégularité : son domaine d'intervention excédait le territoire du SIVOM (la contribution des communes concernées n'a été prévue, et encore de manière imprécise, que l'année suivante) et le coût de l'étude n'était pas chiffré, le président du SIVOM n'étant pas ainsi régulièrement autorisé à signer la convention. Le coût de l'étude s'élevait à 262.908 francs ; or, il apparaît que ce coût avait été artificiellement majoré du coût d'une prestation correspondant en réalité à l'activité habituelle de l'agent de développement rémunéré par le SIVOM. Comme l'indique la Chambre, *« l'intégration de ce surcoût surévalué dans le devis de l'étude préalable a permis au président du SIVOM d'obtenir des subventions de l'État et de la Collectivité territoriale de Corse supérieures*

au montant auquel il pouvait légitimement prétendre » (le versement indu s'élevant à plus de 44.000 francs). Le taux de financement de l'étude atteignait ainsi 132,7% alors même que le SIVOM n'a apporté aucune contribution financière propre.

L'avis des 7 et 11 février 1997 a également relevé d'importantes irrégularités qui ont affecté les charges de personnel et ont eu pour conséquence d'accroître anormalement les participations financières demandées aux communes adhérentes : des frais de déplacement ont été pris en charge par le SIVOM alors qu'ils concernaient des organismes extérieurs à lui, poursuivant notamment des activités sportives qui n'entrent pas dans ses compétences ; des vacations ont été mandatées à plusieurs agents souvent non compris dans l'effectif du SIVOM et en l'absence de toute pièce justificative, la nature même de ces vacations n'étant mentionnée ; l'incidence de ces pratiques a été aggravée par la forfaitisation de la rémunération de ces agents, alors qu'elle devrait être calculée en fonction des heures réellement effectuées.

L'avis relate également les conditions de réalisation de deux études relatives à un projet de « centre d'oxygénation pour sportifs de haut niveau ». Une délibération de février 1990 a dégagé un crédit de 300.000 francs censés représenter la part du syndicat nécessaire à l'obtention de financements européens, alors que le coût de l'étude est estimé à 730.000 francs. Dans les faits, l'étude a été réalisée en deux parties, la première portant sur l'opportunité, la seconde concernant la faisabilité. La Chambre relève que l'étude d'opportunité de 300.000 francs a été surfinancée puisqu'elle a été subventionnée à hauteur de 310.000 francs, par la Collectivité territoriale de Corse (225.000 francs), l'État (45.000 francs) et le département de Haute-Corse (40.000 francs).

Constatant que le conseil syndical n'avait pas examiné les conclusions de la première phase de l'étude portant sur l'opportunité du projet, ce qui paraissait pourtant constituer un préalable au lancement de la deuxième phase portant sur la faisabilité, la Chambre estimait nécessaire de porter à la connaissance du conseil syndical certains faits :

– le découpage en deux phases est « artificiel » et a été réalisé en méconnaissance du code des marchés publics : *« en réalité, eu égard à l'évaluation qui en a été faite, le président du SIVOM aurait dû recourir à un appel d'offres pour la réalisation de ces études, sur la base d'un cahier des charges des études à réaliser préalablement défini, document qui au demeurant n'existe pas »* ;

– l'étude a été confiée, sans mise en concurrence, à l'association pour la promotion du développement de la Corse qui a été créée

postérieurement à la première délibération du SIVOM, qui compte parmi ses membres un agent du SIVOM et qui « *exerce à titre principal, si ce n'est exclusif, une activité commerciale difficilement compatible avec son statut associatif* » ;

– la facture présentée par l'association intègre la rémunération des prestations de cet agent, « *qui se voit ainsi rémunéré deux fois : à savoir en sa qualité d'agent du SIVOM d'une part et en sa qualité de prestataire de service membre de l'association d'autre part* » ;

– chacune des deux phases des études comportent « *un plan général, des parties identiques souvent, parfois au mot près* » ;

– certaines annexes de l'étude de faisabilité sont de simples « *photocopies de documents réalisées dans des ouvrages appartenant à des tiers et sur lesquels l'association ne dispose manifestement pas de droits ni d'autorisation* ».

Suite à cet avis, le conseil syndical a décidé, en mars 1997, de contester l'existence de sa dette à l'égard de l'association qui a réalisé l'étude de faisabilité.

Enfin, en août dernier, le conseil syndical a décidé de consulter les conseils municipaux des cinq communes adhérentes sur la dissolution du SIVOM, la volonté de certaines d'entre elles de quitter le SIVOM tenant à la situation financière de celui-ci.

4.– Des violations répétées du droit de l'urbanisme

Comme ailleurs en France, le littoral de la Corse fait l'objet d'appétits qui rendent particulièrement important le respect des règles d'urbanisme et des prescriptions des lois « montagne » et « littoral », notamment en ce qui concerne la bande des 100 mètres.

La responsabilité de ces manquements au droit de l'urbanisme sont multiples. Au-delà de celle des services de l'État ou des communes régulièrement mises en avant, il convient également de rajouter celle de certains notaires. En effet, ceux-ci sont censés assurer la sécurité juridique des actes authentiques. Ayant le monopole des mutations immobilières, ils interviennent donc dans toutes les ventes. Ainsi, au sujet d'un immeuble construit à San Nicolao dont le permis avait été annulé par le tribunal, le préfet de Haute-Corse avait écrit au président de la Chambre départementale

des notaires pour qu'il « *porte cette décision de justice à la connaissance d'éventuels acquéreurs de logements compris dans cet ensemble immobilier* » ; les logements avaient hélas été déjà tous vendus.

S'agissant de certains contentieux significatifs, la préfecture de la Haute-Corse a, à titre d'exemple, fourni à la commission une liste de dossiers allant d'occupations illégales du domaine public maritime à des constructions sans permis. Cet inventaire, forcément lacunaire, illustre parfaitement la propension à ignorer les contraintes d'urbanisme, les recours dilatoires à la justice et l'incapacité chronique des administrations à faire exécuter les décisions des tribunaux.

Dans cette liste, on note par exemple :

– dans la commune du Poggio-Mezzana (lieu-dit Alba Serena) : un promoteur, M. Paul Semidei, a obtenu un permis de construire en 1981 pour la construction d'un complexe touristique au bord de la mer ; en 1986 et en 1988, les services de la direction départementale de l'équipement dressent une série de procès-verbaux pour non-respect du plan de masse, pour construction au-delà du permis de plusieurs logements ainsi que pour des constructions dans la bande des 100 mètres ; en février 1993, M. Semidei est condamné par le tribunal de grande instance de Bastia à démolir sous astreinte les bâtiments implantés dans la bande des 100 mètres (40 pavillons, deux chapiteaux, une aire de jeux et une tribune avec gradins), ainsi qu'à une amende de 200 francs par mètres carrés réalisés en infraction (soit 13.913 m²) ; ce jugement est annulé en janvier 1994 par la Cour d'appel de Bastia en tant justement qu'elle imposait la démolition des ouvrages édifiés sans permis (l'amende est en outre ramenée à 30 francs par m²) ; après que l'arrêt eût été cassé par la Cour de cassation en mars 1995, justement parce qu'il n'imposait pas la destruction, l'affaire est renvoyée devant la Cour d'appel de Montpellier qui, en juin 1996, ordonne sous astreinte la démolition des ouvrages exécutés sans permis de construire en vue de mise en conformité des lieux avec le permis de construire initial, arrêt confirmé par la Cour de cassation en octobre 1997 ; la date limite d'exécution fixée par le jugement (3 mois après qu'il soit devenu définitif) était donc le 16 janvier 1998 ; après plusieurs mises en demeure et constatant qu'aucune démolition n'avait été entamée, le préfet de Haute-Corse a fait procéder à la démolition partielle des chapiteaux par des moyens militaires en mai 1998 ; M. Semidei, présent lors de l'intervention du génie, a alors pris l'engagement de poursuivre lui même la destruction des constructions illégales ;

– dans la commune d'Aléria : un établissement, construit sur le domaine public maritime avec protection en enrochements, est toujours debout malgré une condamnation à démolir (par un jugement de décembre 1995) et une autorisation d'exécuter d'office (par jugement d'octobre

1996) ; il est à noter que l'encochement est vraisemblablement à l'origine d'une forte érosion qui a fait tomber dans le domaine public les dépendances de trois autres établissements voisins ;

– dans la commune de Belgodère : deux restaurants de plage occupent sans autorisation le domaine public maritime et leurs propriétaires ont été condamnés par le tribunal administratif à remettre les lieux en l'état (jugements respectivement de juin et novembre 1995, confirmés en appel respectivement en février 1996 et septembre 1996) ;

– dans la commune de Lucciana : un terrain de camping déclassé en 1989 et fermé pour motif d'hygiène en 1993 (fermeture confirmée par le tribunal administratif en décembre 1997) accueille 173 constructions édifiées en toute illégalité, dont des habitations mobiles progressivement transformées ;

– dans la commune de Linguizetta : un village-vacances pour naturalistes reste ouvert malgré une mise en demeure depuis août 1995, dans l'attente d'une décision de justice ;

– dans la commune de Ghisonaccia : un restaurant a été construit sur un terrain soumis à la loi « littoral » sur la base d'un permis de construire non exécutoire car non transmis au contrôle de légalité et, qui plus est, signé par le maire de la commune alors qu'il était incompétent pour le faire puisqu'il est propriétaire du terrain ; détruit par un attentat en 1997, le restaurant a été reconstruit et continue à être exploité ; une procédure judiciaire est en cours ;

– dans la commune de Costa : deux bâtiments ont été construits sans permis en 1994 et un jugement de juillet 1996 a prononcé la démolition sous astreinte de 500 francs par jour de retard ; une lettre du préfet de juin 1998 mettant en demeure d'exécuter le jugement sans délai est revenue en préfecture avec la mention « n'habite plus à l'adresse indiquée » ;

– dans la commune de Corte : une construction en bois à usage commercial a été construite sans permis dans un site classé ; un jugement de décembre 1996 a ordonné la destruction sous astreinte de 1.000 francs par jour de retard, jugement confirmé en appel en juillet 1997, le contrevenant se pourvoyant en cassation ; il s'agit d'ailleurs d'un récidiviste puisqu'à l'occasion d'un contentieux précédent et de même nature, il avait pu jouir d'une construction illégale jusqu'à la confirmation rendue par la Cour de cassation d'avoir à démolir et à payer l'astreinte, qui n'a d'ailleurs pas été encore recouvrée ;

– dans les communes de Furiani et Biguglia : les terrains d'un lotissement ont été vendus alors que les prescriptions de l'autorisation de lotir n'ont pas été respectées ; d'abord relaxé en première instance en février 1992, le lotisseur a été condamné en appel à une amende de 8.000 francs et à remettre le lotissement en conformité dans un délai de 18 mois sous astreinte de 500 francs par jour de retard, jugement confirmé en cassation en septembre 1993 ; le préfet n'a saisi qu'en juin 1998 le maire pour qu'il fasse effectuer les travaux d'office aux frais et risques du lotisseur et le comptable public pour qu'il recouvre l'astreinte.

De tels exemples pourraient encore être multipliés. Mais, il n'est pas inutile de terminer sur le dossier dit des « bergeries de Calvi » qui constitue un scandaleux feuilleton urbanistique et judiciaire.

En 1985, un ensemble immobilier (7 bâtiments d'une surface habitable totale de 1.300 m²) a été construit en 1985 dans une zone non constructible du plan d'occupation des sols et, évidemment, sans permis. Ces constructions ont fait l'objet de verbalisations par les services de l'urbanisme et la gendarmerie, d'un arrêté interruptif des travaux signé par le maire de Calvi et d'un refus d'un permis de régularisation.

Le contrevenant, M. Mathieu Costa, locataire du terrain, a été condamné à 20.000 francs d'amende et à démolir les constructions en juin 1990, jugement confirmé en appel en mars 1991. Une mise en demeure d'avoir à exécuter le jugement étant restée sans résultat, le préfet a engagé la mise en œuvre de la procédure de démolition d'office. Mais, ayant appris que le bail avait été résilié depuis juin 1988 (le jugement n'ayant été publié à la conservation des hypothèques qu'en septembre 1991), le préfet s'est retourné vers les propriétaires du terrain - M. et Mme Antoine Donsimoni, huissier de justice et son épouse, résidant à Paris – en les informant, en novembre 1991, de son intention de procéder à la destruction des constructions. Devant la résistance des intéressés et les difficultés d'exécution (certains des bâtiments sont occupés), l'État a saisi le juge des référés, qui a fait droit à sa requête. La décision du juge des référés a naturellement fait l'objet d'un appel. Mais, la procédure a été hypothéquée par l'existence d'un pourvoi en cassation de M. Costa contre l'arrêt de la cour d'appel de mars 1991. Ce pourvoi avait d'ailleurs mis en échec une deuxième tentative de démolition engagée par le préfet. La Cour de cassation a, en novembre 1992, retenu le vice de forme invoqué par M. Costa, cassé l'arrêt de la cour d'appel de mars 1991 et renvoyé à la cour d'appel d'Aix en Provence.

Dès réception de la décision de cassation, le parquet général d'Aix a été saisi pour inscrire l'affaire dans les plus brefs délais. Trois arrêts successifs - en juin 1993, janvier 1994 et février 1995 - ont été nécessaires pour mettre un terme à l'action pénale. Les divers rebondissements ont tenu

à l'attitude du propriétaire qui a multiplié les procédures dans le but de retarder les décisions de démolition prononcées par les juges : les pourvois en cassation formés contre les deux derniers arrêts de la cour d'appel d'Aix en Provence ont été rejetés en mai 1996.

Mais en marge de ces diverses actions, M. Donsimoni a saisi le tribunal administratif pour faire annuler la lettre du préfet de novembre 1991. En mai 1997, le tribunal administratif annule la lettre préfectorale. L'État fait appel.

En résumé :

– il apparaît que le contentieux pénal est terminé : l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix en Provence de février 1995 est devenu définitif en mai 1996 après le rejet du pourvoi en cassation : il condamne M. Costa à une amende (3,5 millions de francs, dont 2 avec sursis) et à démolir les bâtiments illégalement construits dans les six mois qui suivent la date à laquelle le jugement est devenu définitif, soit avant la fin novembre 1996 ;

– par contre, le contentieux civil reste pendant puisque l'arrêt de la cour d'appel de Bastia de novembre 1996, confirmant l'ordonnance de référé de janvier 1992 et constatant le caractère définitif de l'arrêt de la cour d'appel d'Aix en Provence, a fait l'objet d'un pourvoi en cassation ;

– il en va de même pour le contentieux administratif en raison de l'appel formé par l'État contre l'arrêt du tribunal administratif de Bastia de mai 1997.

Les services de l'équipement recommandent dès lors d'attendre les décisions de la Cour de cassation et de la Cour administrative d'appel.

En ce domaine particulièrement sensible de l'urbanisme, la commission d'enquête a ainsi pu constater que le comportement des contrevenants, procéduriers particulièrement expérimentés et imaginatifs, aboutissait à retarder l'application pleine et entière de règles protectrices de l'environnement. L'effet sur l'opinion publique est désastreux puisque les constructions illégales sont toujours debout et apparaissent ainsi comme de véritables provocations.

B.- LE NON-PAIEMENT DES DETTES : UNE PRATIQUE TRÈS RÉPANDUE

Evoquant devant la mission d'information sur la Corse le non-remboursement par les professionnels de l'hôtellerie de leurs emprunts, M.

Gilbert Canosci, alors président de la Chambre régionale des comptes, s'exclamait : « *aujourd'hui, c'est celui qui paie qui sort de l'ordinaire !* »

La commission d'enquête a pu vérifier la véracité de cette appréciation, et pas seulement dans le secteur hôtelier. Le non-paiement des dettes par de larges secteurs économiques est à l'origine d'un enchaînement pervers menaçant le redressement et la consolidation de l'économie insulaire.

Particulièrement présent dans le monde agricole, il y concerne aussi bien les emprunts souscrits auprès de la caisse régionale de Crédit agricole, que les cotisations à la Mutualité sociale agricole ou que les factures de l'eau fournie par l'office d'équipement hydraulique de la Corse.

Hors du domaine agricole, l'URSSAF fait aussi l'expérience du difficile recouvrement des cotisations sociales.

1.- Un enchaînement pervers

De nombreuses entreprises ne font guère d'efforts pour assurer le remboursement de leurs crédits, prenant prétexte de la conjoncture difficile. Les pressions sont fortes de la part des professionnels pour que des entreprises dont les difficultés sont avérées, ne fassent pas l'objet des procédures habituelles prévues par les règles commerciales.

« En Corse, on est parti de l'idée qu'une entreprise ne doit jamais cesser d'exister, et ce, quelle que soit sa viabilité. » a déclaré un haut fonctionnaire entendu par la commission. *« Ainsi, on admet qu'elle ne rembourse pas ses emprunts, ce qui a abouti à la disparition du crédit dans l'île au bénéfice des entreprises. (...) On ne paie pas ses dettes fiscales ou sociales, et cela sans grandes conséquences, car l'un des problèmes fondamentaux (...) est qu'il est très difficile d'aller au bout des actions qui sont prévues pour faire payer les débiteurs récalcitrants, c'est-à-dire la saisie et la vente des biens. La saisie nécessite de façon constante l'intervention de la force publique. On hésite à agir. Quant à la vente, elle ne donne jamais rien ; les pressions sont telles sur les acheteurs potentiels, pressions tout à fait physiques, qu'elle ne se passe pas. On a pris l'habitude de tolérer cela. »*

De leur côté, on a vu que les collectivités locales, principaux acteurs de l'économie insulaire, se trouvent bien souvent dans l'incapacité d'acquitter leurs factures. L'existence de ces pratiques prend, en raison de la force du symbole auprès d'une population qui reste majoritairement légaliste,

une part dans la dérive conduisant à ce qu'une fraction des acteurs économiques, à leur tour, ne paient pas leurs dettes.

Ainsi, les communes ne payent pas leurs fournisseurs qui n'osent pas réclamer car, bon an mal an, et du fait de leur petit nombre (conséquence de l'insuffisance démographique de l'île) les collectivités les font vivre, même si tout ou partie des produits est décalé dans le temps. Les collectivités ont, par ailleurs, des difficultés à recouvrer leurs créances fiscales ou domaniales comme les redevances des ports de plaisance.

Puis, certains fournisseurs ne règlent pas la TVA collectée ou leurs emprunts, les agriculteurs ne se libèrent pas de leurs dettes, que ce soit auprès de l'office hydraulique ou auprès du Crédit agricole, et certains hôteliers retiennent la taxe de séjour et ont parfois une attitude proche de celle des agriculteurs à l'encontre de leurs créanciers.

La liste de ces pratiques circularisées pourrait être complétée, mais il apparaît que, ce faisant, un certain « équilibre » est né, chacun compensant la non-perception de ses créances par le non-apurement de ses dettes.

2.- Les multiples dettes du monde agricole

L'accumulation de trois grandes masses de dettes : les dettes bancaires, les dettes sociales, et les impayés d'eau, rend particulièrement sensible la situation de l'agriculture corse. Les chiffres disponibles en la matière paraissent parfois incertains et les estimations varient encore selon les sources. Quoi qu'il en soit, le rapprochement entre le revenu brut d'exploitation de l'agriculture (445 millions de francs en 1997) et les estimations de l'endettement global (environ 1 milliard au Crédit agricole, 880 millions à la caisse de Mutualité sociale agricole et plus de 56 millions à l'office d'équipement hydraulique de la Corse) est saisissant. Il fait apparaître de façon évidente l'impossibilité d'une remise en ordre rapide et simultanée de tous les organismes cités. La régularisation d'un certain nombre de dossiers prendra nécessairement du temps...

a) Des emprunts à répétition

Concentré sur quelques exploitations, le problème du surendettement agricole, qui pourrait mettre à mal le maintien de l'équilibre social dans l'île, est devenu un enjeu important en matière d'ordre public. La plupart du temps victimes du mécanisme de «cavalerie budgétaire» facilité par la caisse régionale de Crédit agricole, les exploitants agricoles sont parfois confrontés à des situations inextricables, alors que le dernier plan de désendettement, la mesure Juppé, vient d'entrer dans sa phase d'application.

• La concentration du problème

Des renseignements recueillis par la commission d'enquête auprès de la caisse centrale de Crédit agricole, il ressort que **moins de 10 % des exploitations corses portent 40 % de l'endettement. 150 à 160 exploitations agricoles auraient un encours moyen de 2 millions de francs.** Les difficultés se concentrent sur l'agrumiculture et l'arboriculture, productions qui connaissent – surtout en ce qui concerne l'arboriculture – une crise au niveau national également.

Les problèmes d'endettement les plus importants sont localisés dans la plaine orientale, et en particulier dans les caisses locales de Ghisonaccia et d'Aléria. Une émission de télévision¹ a récemment retransmis l'assemblée générale de la caisse locale de Ghisonaccia au cours de laquelle plusieurs dirigeants allaient jusqu'à inciter l'ensemble des agriculteurs locaux à ne pas s'acquitter de leurs dettes, même s'ils le pouvaient financièrement, par «solidarité» avec l'ensemble de la profession !

• Des agriculteurs très souvent victimes du système de « cavalerie »

Certains media présentent parfois le monde agricole corse sous un jour peu flatteur, laissant entendre que tous les agriculteurs ont profité d'un système d'argent facile sans avoir à rendre de compte à quiconque, ni aux pouvoirs publics ni à leur établissement bancaire. La réalité est tout autre : **de nombreux agriculteurs aujourd'hui au bord de la faillite ont subi un système, et ne l'ont pas choisi. La responsabilité du Crédit agricole qui a développé une politique de prêts tous azimuts est patente.** Le banquier des agriculteurs ne s'est guère comporté vis-à-vis de ses clients en conseiller

¹ « La Marche du siècle »

raisonnable. Sans se préoccuper du poids de la dette qu'elle faisait ainsi supporter à ses clients, **la caisse régionale de Crédit agricole a encouragé une fuite en avant dont les premières victimes sont évidemment les agriculteurs eux-mêmes.**

• Le dernier plan de désendettement général

En **1996**, à la suite de la visite en Corse de M. Alain Juppé, alors Premier ministre, le gouvernement décidait d'une **mesure d'allègement des charges financières après étude au cas par cas**, et **dans l'attente du traitement des dossiers, d'un report des diverses échéances**. Le principe de cette mesure consistait à tenter de ramener le montant des trois ou sept dernières échéances suivant le cas, à un niveau compatible avec la capacité de remboursement de l'exploitation, sous réserve que l'exploitant paie effectivement la part restant à sa charge.

Ce dispositif d'origine publique a été mis en oeuvre sur la base d'une convention entre l'État et le Crédit agricole conduisant ce dernier à prendre en charge le coût à hauteur de 50 % directement et 50 % par le biais du Fonds d'allègement des charges financières. Le coût estimé s'élevait initialement à 150 millions de francs. Les agriculteurs avaient le choix entre un allègement dégressif des charges financières sur trois ans sans étude approfondie ou une étude approfondie de leur situation individuelle à partir de normes préfixées pouvant déboucher sur une réduction plus importante du taux d'intérêt (jusqu'à 0%) et un allongement éventuel de la durée restant à couvrir des prêts concernés (en « comité 2 »).

La caisse régionale de Crédit agricole a estimé avoir 2.500 clients agriculteurs, dont 1.827 détenaient des prêts professionnels agricoles au 1^{er} janvier 1996, et étaient à ce titre potentiellement éligibles à la mesure JUPPE.

1827 lettres ont ainsi été adressées aux exploitants agricoles ayant un encours au Crédit agricole. 560 d'entre eux demandèrent à bénéficier directement de la mesure générale (prise en charge partielle et dégressive sur 1 à 3 ans). 840 souhaitèrent bénéficier d'un aménagement après examen par le comité 2. Sur les 1827 lettres, 427 restèrent sans réponse.

(en francs)

DETTES CONCERNÉES	TOTAL	MOYENNE
Dettes globale des exploitations ayant reçu les 1827 lettres	910.000.000	481.100
Dettes des 560 exploitants ayant demandé à bénéficier directement de la mesure générale	100.000.000	178.600
Dettes des 840 exploitants ayant demandé un aménagement en « comité 2 »	660.000.000	785.700
Dettes des 427 exploitants n'ayant pas répondu aux lettres de la caisse régionale	150.000.000	351.300

Le « comité 2 », qui examina au total 840 dossiers, proposa une solution pour 700 d'entre eux. 25 dossiers furent considérés comme non éligibles et refusés. 115 ne pouvant entrer dans les normes de traitement furent ajournés.

Le ministère de l'Agriculture et de la pêche a signifié à la caisse nationale de Crédit agricole, le 6 avril 1998, le calendrier de clôture de la mesure Juppé à l'issue duquel les mauvais payeurs doivent être définitivement exclus du bénéfice de la mesure, à savoir, le 20 mai pour les annuités 1996 et 1997, et le 30 juin pour les échéances appelées du premier semestre 1998.

Selon les chiffres communiqués à la commission d'enquête, le 15 août 1998, sur le total des demandes individuelles, 296 titulaires de comptes au Crédit agricole (280 exploitations) auraient déjà accepté la proposition d'aménagement de leur dette et acquitté les échéances dues. Ces aménagements représenteraient un coût de 41 millions de francs.

Quel bilan peut-on d'ores et déjà tirer de cette mesure ? Il semble qu'elle est efficace pour les agriculteurs n'ayant pas trop accumulé d'arriérés ou ayant un encours inférieur à la moyenne. En revanche, il est clair que cette mesure ne permettra pas à de nombreux agriculteurs de retrouver une situation financière assainie.

En plus des dettes bancaires, les arriérés de cotisations sociales se sont accumulées au fil du temps pour atteindre des niveaux impressionnants comme les développements qui suivent le montrent.

b) Des montants colossaux d'impayés de cotisations sociales agricoles

La situation de la caisse de Mutualité sociale agricole a déjà été abordée dans le présent rapport pour mettre en évidence les désordres dans les règles d'affiliation appliquées par cette caisse depuis de nombreuses années. Seul le problème du recouvrement des cotisations sociales agricoles est ici évoqué. Un haut responsable politique national a considéré devant la commission d'enquête : « *Dans un univers où le non-paiement était la règle et où l'argent se distribuait avec une facilité apparente, les cotisations sociales ont été la dernière obligation à laquelle les plus gros débiteurs de la caisse régionale de Crédit agricole se seraient conformés.* »

La caisse de Mutualité sociale agricole de Corse peut être considérée comme une caisse atypique en France du fait de taux de recouvrement particulièrement bas par rapport aux autres caisses de mutualité sociale agricole. L'accumulation de la dette sociale agricole atteint aujourd'hui des sommets difficilement gérables. **D'après le ministère de l'agriculture, en juin 1998, 880 millions de francs de cotisations et de pénalités (celles des exploitants et dans une moindre mesure celles dues au titre des salariés agricoles) resteraient à récupérer par la caisse si l'on prend en considération les cotisations perçues par elle pour compte de tiers¹. Selon la récente mission de plusieurs inspections générales, diligentée en juillet 1998, en ne prenant en compte que les cotisations propres à la MSA, les créances à recouvrer s'élèvent à 675 millions (environ 440 millions en créances principales et le reste en majorations de retard).**

Si les chiffres globaux sont connus, un grand flou subsiste concernant l'état réel des impayés au cas par cas ; certaines majorations de retard auraient été maintenues dans les comptes, alors qu'elles seraient prescrites et ne devraient donc plus y figurer. Selon l'un des inspecteurs généraux entendu par le rapporteur de la commission, l'ensemble des créances irrécouvrables et prescrites (en capital et en majorations de retard) atteindrait 150 millions de francs au total.

Pour donner un ordre de grandeur, on peut noter que la caisse émet annuellement environ 200 millions de cotisations et qu'elle n'en recouvre que 150 approximativement. Cet effet de spirale explique le creusement

¹ Notamment la CSG-CRDS sur revenus, les salaires et retraites agricoles, les cotisations CAMARCA et UNEDIC

inexorable des comptes de la caisse, qui se trouve aujourd'hui en situation de faillite virtuelle.

L'ensemble des cotisations appelées fait apparaître un taux de recouvrement inférieur à 30 %.

D'après les informations fournies à la commission en juin 1998, les dettes les plus importantes étaient concentrées sur un nombre relativement faible d'immatriculés.

- **Ainsi, les 100 plus gros comptes débiteurs totaliseraient 312 des 880 millions de francs de dette sociale, soit 35 %.**

- **Les comptes débiteurs dépassant les 200.000 francs d'impayés seraient au nombre de 515.**

- **8 % du total des comptes totaliseraient 72 % de la dette sur les cotisations MSA.**

- **.500 créances constitueraient 75 % de la dette sociale agricole en Corse.**

La caisse, qui se trouve dans l'incapacité de fournir des données par génération d'émissions, a fourni à la commission d'enquête les chiffres globaux des impayés par exercice et tous exercices historiques confondus :

TAUX D'IMPAYÉS SUR L'ENSEMBLE DES COTISATIONS MSA

(exploitants et salariés)

ANNÉES	Taux d'impayés sur les créances de l'exercice en cours	Taux d'impayés sur les créances totales
1990	37,01 %	57,45 %
1991	50,55 %	63,03 %
1992	49,30 %	63,68 %
1993	59,32 %	68,42 %
1994	60,76 %	70,15 %
1995	70,61 %	71,23 %
1996	56,27 %	70,64 %
1997	61,63 %	73,11 %

Source : Caisse MSA de Corse.

Les chiffres témoignent de la dégradation constante des taux de recouvrement de 1990 à 1997, même si ce phénomène se manifeste de façon inégale selon les risques. Ainsi, pour le seul exercice 1997, 65 % des cotisations sur salaires maladie et vieillesse ont été recouverts ; on peut supposer que ce taux augmentera durant les exercices ultérieurs. *In fine*, cette génération d'émission devrait être recouverte à hauteur de 70 à 80 %. Le recouvrement des cotisations personnelles des exploitants paraît pour le moins aléatoire. Ce taux est chaque année inférieur à 40 %, et le taux de recouvrement final (c'est-à-dire en prenant en compte les recouvrements des cotisations de l'année n et ceux réalisés en n+1) n'atteint pas 50 %.

On ne peut que déplorer **l'efficacité très faible des procédures de recouvrement forcé.** Les liquidations judiciaires se caractérisent par leur rareté. Du 1^{er} avril 1993 au 12 juin 1998, 3.527 dossiers ont été transmis aux huissiers. Deux ont donné lieu à des liquidations judiciaires, neuf à des redressements judiciaires, quatre à des hypothèques judiciaires et huit à des saisies-arrêts sur salaires.

Selon l'inspecteur général entendu par le rapporteur de la commission d'enquête, les majorations de retard n'étaient jusqu'à présent jamais réclamées par voie de recouvrement contentieux. Ainsi les agriculteurs à qui la caisse pourraient aujourd'hui demander de rembourser d'importantes sommes comprenant des majorations prescrites pourraient le contester avec succès devant le tribunal des affaires sociales. D'une manière générale, la caisse n'est pas capable d'indiquer avec précision et certitude ni si un affilié est inscrit légalement (voir développements plus haut sur les règles d'affiliation à la MSA), ni quelles sommes celui-ci doit exactement. Selon cet inspecteur ayant participé à la mission sur place en juillet 1998, *« lorsque nous recherchions une liste fiable des sommes dues par tel ou tel affilié, nous nous trouvions fréquemment face à plusieurs chiffres non concordants, selon les services et les personnes de la caisse auxquels nous nous adressions. »*

c) Certains gros débiteurs du Crédit agricole ont-ils également des dettes importantes à la MSA ?

Il est intéressant de constater 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.** Tel est le résultat d'une étude réalisée par la commission d'enquête.

L'idée du contrôle effectué sur place à la caisse de Mutualité sociale agricole en juin 1998 était en effet d'établir si certains agriculteurs

– ou ceux qui se prétendent tels – ayant bénéficié dans des conditions contestables des prêts au Crédit agricole (si l’on en croit le récent rapport de l’Inspection générale des finances) faisaient également partie de ceux des affiliés MSA qui négligent de s’acquitter de leurs cotisations sociales (salariées et employeurs). Grâce à la consultation de leurs dossiers particuliers à la caisse de MSA, il a été possible de reconstituer les totaux des impayés de cotisations qui correspondent à chacun d’eux.

En additionnant les impayés de l’ensemble des personnes citées dans le rapport de l’Inspection générale des finances, on aboutissait, en juin 1998, à un total de près de 25,8 millions de francs.

Les cinq plus gros débiteurs dans le cadre de ce contrôle :	
1°– M. Bacchini-Antonini	Près de 6,5 millions
2°– M. Guidicelli	Plus de 4,3 millions
(Société agricole de la plaine orientale)	
3°– La Coopérative agricole du Nord de la Corse	Plus de 1,4 million
4°– M. Bagnola (SCEA)	Plus de 1,2 million
5°– M. Christian ROSSI	Plus de 900.000 francs
TOTAL	25.791.586 francs d’impayés de cotisations MSA

Notons que 14 personnes et sociétés parmi celles citées dans le rapport de l’IGF à propos des prêts de la caisse régionale du Crédit agricole ont une dette supérieure à 500.000 francs à la caisse de MSA d’Ajaccio. La commission d’enquête ne peut que déplorer le fait que certaines d’entre elles sont des personnalités exerçant ou ayant exercé des responsabilités dans le monde agricole. Leur comportement n’en est que plus regrettable.

Les plus gros débiteurs à la fois au Crédit agricole et à la MSA

Certaines personnes ou structures cumulent de fortes dettes au titre des cotisations MSA et enregistrent par ailleurs des montants importants d’impayés de leurs prêts au Crédit agricole, tout en ayant d’ailleurs souvent bénéficié largement des « mesures Nallet », Balladur et / ou Juppé.

<p>PERSONNES OU GROUPEMENTS AFFILIÉS À LA MSA ET CLIENTS DU CRÉDIT AGRICOLE (SITUATION EN MARS 1998)</p>	<p>SOMMES DUES À LA CAISSE MSA DE CORSE AU 17 JUIN 1998</p>	<p>ÉTAT DE L'ENDETTEMENT AUPRÈS DU CRÉDIT AGRICOLE AU 19 MARS 1998</p>
<p>ANTONINI François <i>Président de la caisse locale du Crédit agricole à Corte et administrateur de la caisse régionale</i></p>	<p><u>941.193 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1980</p>	<p>ANTONINI François et Lila NB : M. Antonini a bénéficié depuis 1995 d'au moins 19 prêts « agricoles » Capital restant dû en mars 1998 : 1.439.261 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 413.108 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 943.323 F • Montant des prêts consolidés mis en place au titre de la « mesure Balladur » : 717.157 F • Aide « Juppé » : 121.686 F
<p>BACCHINI-ANTONINI Pascal <i>Exploitant, administrateur de la caisse locale du Crédit agricole de Bastia et ancien président – ancien administrateur de la SICA Plein Champs</i></p>	<p><u>6.471.732 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1985</p>	<p><u>Capital restant dû en mars 1998 :</u> 9.787.000 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 2.514.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 1.454.000 F • Montant des prêts de consolidation au titre des « mesures Balladur » : 8.798.000 F • Aide « Juppé » : 1.269.000 F
<p>BAGNOLA (SCEA) <i>Société civile dont le siège social est à Lucciana – immatriculée le 6 février 1996 au registre du commerce et des sociétés</i></p>	<p><u>1.241.689 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1987</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 236.000 F <u>Pas d'impayés comptabilisés en mars 1998</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 249.790 F • Aide « Juppé » : 180.616 F

<p>BARRATIER Joseph (père) ⁽¹⁾ <i>Exploitant, administrateur de la caisse locale du Crédit agricole de Bastia</i></p> <p>BARRATIER Germain (fils) <i>Agriculteur depuis 1991</i></p>	<p><u>701.447 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1981</p> <p><u>101.323 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1994</p>	<p>BARRATIER Joseph et Germain</p> <p>Capital restant dû en mars 1998 : 6.423.000 F</p> <p>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 2.173.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 500.000 F • Montant des prêts de consolidation au titre des « mesures Balladur » : 4.610.000F • Aide « Juppé » : 1.083.000 F
<p>BIANCARDINI Jean-Marie <i>Exploitant</i></p>	<p><u>203.289 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1982</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 2.823.000 F</p> <p>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 647.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 126.000 F • Montant des prêts de consolidation au titre des « mesures Balladur » : 2.501.000 F • Aide « Juppé » : dossier qui n'a pas trouvé de solution dans ce cadre
<p>CANC <i>(Coopérative agricole du Nord de la Corse)</i> <i>Elle est Présidée par M. Joseph Galetti, maire de Lucciana, président de l'ODARC depuis 1998. Le siège social de la CANC est à Casamozza.</i></p>	<p><u>1.460.893 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1979</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 12.055.028 F</p> <p>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 8.517.063 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 2.500.000 F • « Mesure Balladur » : non éligible • Aide « Juppé » : non éligible
<p>DOLESI François (GAEC de Bevinco) <i>M. François Dolesi et Joseph Dolesi sont associés dans le GAEC de Bevinco.</i></p>	<p><u>229.639 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1978</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 1.475.000 F</p> <p>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 778.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 500.000 F (avec M. Barratier) • Montant des prêts de consolidation au titre des « mesures Balladur » : 988.000 F • Aide « Juppé » : 133.000 F

(¹) mis en examen le 25 juin 1998.

<p>FILIPPI Ange-Marie <i>Exploitant dans la commune de Linguizetta (amandiers et pruniers)</i></p>	<p><u>248.936 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1981</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 1.085.000 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 337.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 1.850.000 F • « Mesure Ballardur » (montant consolidé) : 1.028.000 F • Aide « Juppé » (prise en charge des intérêts) : 99.000 F
<p>FILIPPI Paul <i>Administrateur de la caisse régionale de Crédit agricole et président de la caisse locale d'Aléria</i></p>	<p><u>537.674 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1986</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 3.247.000 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 1.172.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 1.419.000 F • « Mesure Ballardur » : 2.015.000 F • Aide « Juppé » : 603.000 F
<p>GALETTI Joseph <i>Président de l'ODARC, président de la CANC, de la SCA Bagnola et de la SICA du Golo, et associé à Guy Monteil au sein de la SCEA Micoria, créée en 1990. Maire de Lucciana et président de l'Odarc</i></p>	<p><u>726.756 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1986</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 254.458 F <u>Pas d'impayés comptabilisés en mars 1998</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 834.978 F • Montant des prêts consolidés mis en place au titre de la « mesure Ballardur » : 70.721 F • Aide « Juppé » (y compris prolongation de prêts) : 169.428 F
<p>GUIDICELLI (SCEA) Jacques François <u>Société civile agricole de la plaine orientale</u> <i>La SCEA Jacques François Guidicelli est composée de quatre associés non agriculteurs et dirigée de fait par François Prella, administrateur de la caisse régionale de Crédit agricole et président de la caisse locale du Golo</i></p>	<p><u>4.303.719 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1991</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 15.149.000 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 4.469.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 1.688.000 F • « Mesure Ballardur » (montant consolidé) : 13.856.000 F • Aide « Juppé » : 2.657.000 F

<p>LUCIANI Jean-Marie <i>Les époux Luciani sont associés à titre personnel dans le GAEC « A Costa », à Calacuccia</i></p>	<p><u>302.148 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1985</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 939.575 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 368.628 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 612.250 F • Montant des prêts consolidés mis en place au titre de la « mesure Balladur » : 498.434 F • Aide « Juppé » : 135.637 F
<p>MAGNI Pierre <i>Viticulteur et éleveur de Petreto Bicchisano</i></p>	<p><u>83.634 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1989</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 577.523 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 242.001 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 391.339 F • Montant des prêts consolidés mis en place au titre de la « mesure Balladur » : 547.702 F • Aide « Juppé » : 56.353 F
<p>MONTEIL Guy <i>Associé avec M. Joseph Galetti au sein du SCEA Micoria. Demeure à Casamozza, Lucciana. Son fils M. Pierre Paul Monteil, est le président du centre départemental des jeunes agriculteurs de Haute-Corse (CDJA)</i></p>	<p><u>670.589 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1987</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 3.674.430 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 1.337.204 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 442.380 F • Montant des prêts consolidés mis en place au titre de la mesure « Balladur » : 3.490.270 F • Aide « Juppé » : En attente
<p>MOZZICONACCI Jean-Luc <i>Exploitant</i></p> <p>et Jean-Paul oncle du premier</p>	<p><u>328.659 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1990</p> <p><u>624.839 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1988</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 1.984.000 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 394.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 940.000 F • Montant des prêts de consolidation au titre des « mesures Balladur » : 1.312.000 F • Aide « Juppé » : 105.000 F

<p>MUSSO Jean-Dominique <i>Fils de François Musso, ancien président de la caisse régionale de Crédit agricole</i></p>	<p><u>197.167 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1984</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 685.197 F <u>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 242.614 F</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 935.984 F • Montant des prêts consolidés mis en place au titre de la « mesure Balladur » : 546.410 F • Aide « Juppé » (prise en charge des intérêts) : 18.422 F
<p>MUSSO Louis <i>Autre fils de François Musso</i></p>	<p><u>315.796 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1984</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 1.987.343 F <u>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 741.136 F</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 474.454 F • Montant des prêts consolidés mis en place au titre de la « mesure Balladur » : 1.064.209 F • Aide « Juppé » (prise en charge des intérêts) : 45.211 F
<p>PAOLI Jacques <i>Depuis 1991, M. Paoli et Mme Fratacci se sont regroupés pour exploiter en commun leurs élevages et ont donc constitué une co-exploitation de fait.</i></p>	<p><u>149.842 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1989</p>	<p>PAOLI Jacques et Liliane FRATACCI Capital restant dû en mars 1998 : 4.933.000 F <u>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 1.387.000 F</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 1.460.000 F • Montant des prêts de consolidation au titre des « mesures Balladur » : 4.116.000 F • Aide « Juppé » : dossier qui n'a pas trouvé de solution dans ce cadre
<p>PIERI Michel-Jean <i>Vit à Ghisanaccia</i></p>	<p><u>706.901 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1984</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 503.903 F <u>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 372.147 F</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 589.588 F • Montant des prêts consolidés mis en place au titre de la « mesure Balladur » : 352.917 F • Aide « Juppé » : 40.385 F

<p>PIEVE DI CASTELLU (SCEA) <i>Fondée en 1985 par des agriculteurs proches de la mouvance nationaliste. Son gérant est Mathieu FILIDORI, président du SCA (syndicat agricole) et domicilié à Lugo di Nazza (commune de Ghisonaccia). Les autres principaux associés sont MM. Baldovini, Serpentine et Sisti. Notons que MM. Filidori et Serpentine sont associés des différentes sociétés « satellites » de la SCA : la SCI PALU MAGNU, la SARL SAMBUCCIU et la SICA CISMORTE.</i></p>	<p><u>182.046 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1996</p> <p><u>500.531 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1990</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 8.057.000 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 2.731.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 6.788.000 F • « Mesure Ballardur » (montant consolidé) : 7.167.000 F • Aide « Juppé » (prise en charge des intérêts) : 1.583.000 F
<p>POLI Ange <i>Administrateur de la caisse locale d'Aléria</i></p>	<p><u>757.812 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1977</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 1.059.000 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 172.700 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effacement de la dette (1988) : 758.000 F • Aide à l'arboriculture : 1.715.000 F • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 1.693.000 F • « Mesure Ballardur » (montant consolidé) : 337.000 F • Aide « Juppé » (prise en charge d'intérêts) : 50.500 F
<p>RIBEREAU Lucien <i>Réside à Porto-Vecchio</i></p>	<p><u>489.250 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1985</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 4.426.596 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 1.312.844 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 463.000 F • Montant des prêts consolidés mis en place au titre de la « mesure Ballardur » : 3.954.509 F • Aide « Juppé » : néant

<p>ROSSI Christian <i>Vit à Prunelli di Fiumorbo</i></p>	<p><u>904.224 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1979</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 3.968.000 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 1.333.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 1.850.000 F • Montant des prêts de consolidation au titre des « mesures Balladur » : 3.231.000 F • Aide « Juppé » : dossier qui n'a pas trouvé de solution dans ce cadre.
<p>SICA PLEINS CHAMPS <i>Société créée en avril 1990 par six agriculteurs de Haute-Corse dont trois administrateurs de la caisse locale du Crédit agricole de Bastia (MM. Joseph Barratier, Pascal Bacchini-Antonini, Dolesi).</i></p>	<p><u>445.476 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1991</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 3.563.000 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : Abandon de créances</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 4.614.000 F • Subvention d'investissement (1992) : 2.835.000 F • « Mesure Balladur » : néant • Aide « Juppé » : néant
<p>SIMONI Roger-Roch <i>Vit à Ghisonaccia</i></p>	<p><u>134.000 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1987</p>	<p>SIMONI Marie-Dominique et Roger-Roch Capital restant dû en mars 1998 : 2.313.000 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 769.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : néant • « Mesure Balladur » (montant consolidé) : 2.313.000 F • Aide « Juppé » : néant

<p>TOZZA (GAEC de) <i>Il a été constitué en 1984 et comprend les quatre associés suivants :</i></p> <p>Higoa Martin Valentini Gabriel Valentini Jean-François Bartoli Antoine François</p>	<p>Total : <u>766.040 F</u></p> <p>* HIGOA Martin <u>189.645 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1984</p> <p>* Valentini Gabriel <u>184.267 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1982</p> <p>* Valentini Jean-François <u>186.407 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1981</p> <p>* Bartoli Antoine-François <u>205.721F</u> Début des non paiements à la MSA : 1980</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 10.279.000 F</p> <p>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 5.276.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 1.850.000 F • Montant des prêts de consolidation au titre de la « mesure Balladur » : 8.278.000 F • Aide « Juppé » : dossier qui n'a pas trouvé de solution dans ce cadre
<p>VALENTINI Michel <i>Ancien président de la Chambre régionale d'agriculture et de la Chambre départementale de Haute-Corse (de 1995 à 1998) ; président de l'ODARC de 1987 à 1992. Secrétaire général de la FDSEA de la Haute-Corse entre 1985 et 1987</i></p>	<p><u>185.323 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1987</p>	<p>VALENTINI Michel et Eridan</p> <p>Capital restant dû en mars 1998 : 7.430.120 F</p> <p>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 2.213.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 1.236.000 F • « Mesure Balladur » (montant consolidé) : 6.231.000 F • Aide « Juppé » : non
<p>VILANOVA Christian <i>De 1992 à 1997, il était gérant d'une société civile immobilière, la SCI Paesolo. Vit à Prunelli di Fiumorbo</i></p>	<p><u>344.898 F</u> Début des non paiements à la MSA : 1978</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 3.033.000 F</p> <p>Impayés comptabilisés en mars 1998 : 904.000 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 850.000 F • Montant des prêts de consolidation au titre des « mesures Balladur » : 2.494.000 F • Aide « Juppé » : 971.000 F

<p>ZUCCARELLI Jean <i>Administrateur de la caisse régionale de Crédit agricole ; président de la caisse locale de Castagniccia</i></p>	<p>276.202 F Début des non paiements à la MSA : 1980</p>	<p>Capital restant dû en mars 1998 : 1.046.722 F Impayés comptabilisés en mars 1998 : 340.728 F</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aide publique accordée au titre des « mesures Nallet » : 891.521 F • Montant des prêts consolidés mis en place au titre de la « mesure Balladur » : 482.013 F • Aide « Juppé » : 84.033 F
--	--	--

On le voit, l'ampleur des aides publiques au désendettement bancaire n'a pas empêché ces personnalités (et d'autres qui ne sont pas nommément citées dans ce rapport) d'accumuler des impayés au titre de leurs prêts mais également de leurs cotisations sociales.

De montants moins élevés, les factures d'eau sont elles aussi bien souvent restées impayées.

d) Des factures d'eau qui s'accumulent

La loi du 13 mai 1991 portant statut particulier de la Collectivité territoriale de Corse a prévu dans son article 66 : « *Sous la forme d'un établissement public de la Collectivité territoriale de Corse à caractère industriel et commercial, l'office d'équipement hydraulique de Corse a pour mission, dans le cadre des orientations définies par la Collectivité territoriale de Corse, l'aménagement et la gestion de l'ensemble des ressources hydrauliques de la Corse.* » L'OEHC « *assure en liaison avec l'office du développement agricole et rural les actions d'accompagnement liées à la mise en valeur des terres irriguées.* »

L'OEHC, qui a remplacé la SOMIVAC créée en 1957 dans le cadre des plans d'action régionaux¹, gère l'eau agricole, mais également l'eau destinée aux collectivités et l'eau non potable des particuliers. Il s'attache surtout aux ressources hydrauliques, au stockage et au transfert d'eau (eau brute hors traitement) et apporte également un appoint à la plupart des collectivités, par exemple Bastia lors des années de sécheresse. Les utilisateurs principaux, c'est-à-dire les clients, de l'office sont les agriculteurs à titre individuel. Pour l'essentiel de la desserte, l'eau est apportée directement au niveau de chaque parcelle. L'office a donc essentiellement un **rôle de distribution de l'eau et de partenaire des agriculteurs pour assurer l'irrigation des terres.**

Le volume d'eau fourni à l'agriculture représente les 3/4 des 32 millions de mètres-cubes d'eau brute délivrée chaque année. L'OEHC délivre directement 4 millions de mètres-cubes d'eau potable. Les agglomérations consomment aujourd'hui environ 30 millions de mètres-cubes sur l'ensemble de la Corse. L'office irrigue effectivement environ 10.000 hectares sur une surface couverte par l'irrigation de l'ordre de 15.000 hectares.

• Un prix de vente de l'eau toujours à la baisse, des tarifs nettement insuffisants

Dans un rapport d'audit sur l'OEHC de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'agriculture datant de janvier 1994, les tarifs de vente d'eau faisaient déjà l'objet de critiques. Les principes de tarification étaient jugés inadaptés et les tarifs trop minorés pour permettre une gestion saine de l'établissement.

Ainsi, l'eau est vendue, ou du moins facturée, à un prix défini au mètre-cube d'eau. Les bornes sont équipées de compteurs. **Le prix se situait en 1997 autour de 40 centimes le mètre-cube. Ce prix est réduit par une participation exceptionnelle de la Collectivité territoriale de Corse, qui a accepté, dans le cadre de l'aide à l'agriculture corse, de prendre en**

¹ L'office est doté d'un budget de fonctionnement annuel de l'ordre de 80 millions de francs. Son budget annuel d'investissement fluctue entre 50 et 70 millions de francs. Ainsi le budget annuel total se situe autour de 150 millions de francs. En 1997, pas moins de 165 salariés travaillaient à l'office. Mais il envisage de diminuer ses effectifs, aujourd'hui en surnombre. Au sein du Conseil d'administration, les membres élus sont minoritaires. La profession agricole y est présente avec 10 représentants des Chambres d'agriculture et des syndicats agricoles. En 1997, le président de l'office était en même temps le président du Conseil exécutif.

charge 50 % de la facture. Le mètre-cube d'eau revient donc alors à 20 centimes pour l'agriculteur, cette division par deux restant subordonnée à l'acceptation d'un plan de règlement.

En moyenne, d'après les informations fournies par l'OEHC à la commission d'enquête, les exploitations de dimension courante consommant 3.000 mètres-cubes par hectare et par an supportent un coût au mètre-cube de 30 centimes, 30 autres centimes étant pris en charge par le budget de la Collectivité territoriale de Corse.

Le prix de revient du mètre-cube d'eau agricole se situait en 1997 autour de 1,20 franc, c'est-à-dire que l'agriculteur payait, avant l'intervention de la Collectivité territoriale, l'eau au tiers de son prix de revient.

Lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, le 26 février 1997, M. Claude Rocca-Serra, directeur de l'office, notait : « *Il y a donc aujourd'hui de la part de ceux qui vendent de l'eau agricole, une vente à perte* ».

• *La sollicitude de l'Assemblée de Corse*

Dès avant octobre 1995, le prix du mètre-cube, qui s'élevait alors à 60 centimes, était l'un des plus bas pratiqués en France et correspondait à 50 % du prix de revient réel. Cependant, les principales organisations agricoles devaient bientôt refuser ce tarif en raison du coût à l'hectare (1.500 à 2.000 francs) jugé trop important. Saisie du problème, l'Assemblée de Corse décida de prendre en charge la moitié des factures d'eau à partir de 1996, ramenant ainsi le mètre-cube à 30 centimes et le prix de l'irrigation entre 700 et 1.000 francs par hectare.

Dans une lettre adressée à tous les agriculteurs corses le 27 novembre 1995, l'office hydraulique expliquait : « *Consciente des difficultés que traverse la profession agricole, l'Assemblée de Corse, dans sa séance du 30 octobre 1995, s'est prononcée en faveur d'une aide à l'agriculture par un allègement à hauteur de 50 % de la facture d'eau d'irrigation, l'essentiel de l'allègement portant sur la redevance fixe. Cette aide est néanmoins subordonnée à la mise en place préalable d'un plan de règlement de votre dette.*¹ »

¹ Le principe de la prise en charge par l'Assemblée de Corse de la moitié de la facture d'eau à compter de 1996 était en effet conditionné au respect d'un échéancier de

Tout agriculteur n'entrant pas dans ce dispositif devait en principe voir sa facture rétablie à 100 %.

• *La créance générale*

La créance générale pour l'eau brute, mais également pour l'eau potable, est très importante. L'office détient des créances conséquentes sur les collectivités locales comme sur les particuliers. **La dette totale, qui concerne près de 1.400 agriculteurs, s'élève aujourd'hui à 56,7 millions de francs.** 300 de ces 1400 agriculteurs ont une dette relativement récente. Ils pourraient plus facilement rejoindre les bons payeurs à plus ou moins long terme.

- En 1996, 115 agriculteurs devaient plus de 100.000 francs.
- 32 devaient plus de 200.000 francs et
- 5 devaient plus de 400.000 francs.
- 20 % des créances avaient une ancienneté supérieure ou égale à quatre ans.

Aujourd'hui, compte tenu des mesures adoptées par l'Assemblée de Corse en faveur des agriculteurs et de la mise en place des plans d'étalement de la dette, la situation s'est quelque peu améliorée. **Sur le montant global de la dette arrêtée au 31 décembre 1995 (soit 55 millions de francs), 4.018.809 francs avaient été réglés au 30 juin 1998.** Cette somme correspond, pour 1,8 million (1.830.432 francs, soit 38 %), au paiement de l'annuité 1997, pour 1,2 million (1.259.823 francs) aux paiements par anticipation des échéances ultérieures à 1997, et pour 928.554 francs aux comptes soldés (règlement de la totalité de la dette).

Il convient de préciser que la première année du plan d'étalement a été décalée de 1996 à 1997 par le conseil d'administration du 29 juin 1996, sur proposition de Michel Valentini, alors président de la Chambre régionale d'agriculture.

L'envoi de la première facture d'eau a eut lieu le 14 avril 1997. Le premier rappel date du 21 juillet 1997, le deuxième du 5 novembre 1997.

ÉVOLUTION DES CRÉANCES

(en francs)

règlement de la dette contractée avant le 31 décembre 1995 et le paiement des factures courantes.

Catégorie	Au 31/12/93	au 31/12/94	au 31/12/95	au 31/12/97	au 30/06/98
Eau agricole	34.987.269	42.635.112	55.519.286	59.591.523	<u>63.416.214</u>
Eau brute non agricole particuliers	2.671.150	2.736.105	3.219.618	3.735.414	<u>4.739.854</u>
Eau potable particuliers	2.497.032	3.519.798	3.677.308	5.015.224	<u>4.998.300</u>
Collectivités	19.707.459	20.194.388	12.455.533	10.671.389	<u>10.224.566</u>
Lotissements	2.613.943	3.264.279	2.063.701	1.643.694	<u>1.664.599</u>

N.B. : D'après les informations fournies par l'office, les statistiques de l'année 1996 n'ont pu être éditées en raison du changement de logiciel et de matériel informatique

Source : OEHC.

ÉTAT DES IMPAYÉS AU 30 JUIN 1998
EXPRIMÉ EN RETARD SUR FACTURATION

(en millions de francs)

Catégorie	Impayés (1)	Retard / facturation annuelle (2)
Eau agricole	56,7	3 ans
Eau brute non agricole particuliers	3,1	8 mois
Eau potable particuliers	2,5	3 mois
Collectivités	7,2	4 mois
Lotissements	1,6	9 mois

(1) La notion d'« impayés » est différente de celle de « créances ». Il y a impayé à partir de l'expiration du délai fixé par la mise en demeure.

(2) Le nombre de mois rapporté à 12 donne le pourcentage d'impayés par rapport au montant total des factures émises pendant une année.

Source : OEHC.

ÉTAT DES IMPAYÉS AU 30 JUIN 1998

(par exercice)

Catégorie de client	<u>Particuliers</u>			<u>Lotissements</u>	<u>Collectivités</u>
	Eau agricole	Eau brute non agricole	Eau potable		
Solde 1989 et antérieur	4.698.900	253.098	84.835	7.701	105.803
Solde 1990	3.070.527	199.266	52.294	7.899	7.161
Solde 1991	4.813.761	185.806	62.144	12.904	1.672
Solde 1992	7.862.338	352.299	86.696	474	10.921
Solde 1993	10.114.264	325.897	104.887	121.893	12.988
Solde 1994	10.991.468	400.364	313.614	161.281	17.322
Solde 1995	11.552.414	649.458	403.076	102.343	147.458
Solde 1996	–	206.305	143.753	136.879	609.412
Solde 1997	3.608.261	541.351	1.211.124	1.057.168	2.302.077
Solde 1998	–	–	–	–	4.013.421
TOTAL	56.711.933	3.113.844	2.462.423	1.608.542	7.228.235

Source : OEHC

Selon les informations fournies à la commission d'enquête par l'office hydraulique, la créance des collectivités locales a fortement diminué au fil des ans pour atteindre actuellement une stabilisation traduisant la mise en place de mesures volontaristes de l'OEHC. La créance agricole a nettement augmenté au cours des dernières années, mais connaît une légère décrue à la faveur des procédures récemment engagées. La créance en eau brute non agricole est, quant à elle, relativement stable.

? La répartition géographique de la dette

SECTEUR	MONTANT DES IMPAYÉS AU 30/06/98 (en francs)
<u>PLAINE ORIENTALE</u>	
Secteur Sud (Fium'Orbo – Tavignano)	24.120.735
Secteur Centre (Alesani – Bravone)	12.686.957
Secteur Nord (Marana – Casinca)	14.726.545
<u>SUD-EST</u>	3.013.097
<u>ARRIÈRE-PAYS AJACCIEN</u> (Prunelli)	745.805
<u>TARAVO</u>	
Haut Taravo	544.941
Bas Taravo	498.353
<u>BALAGNE</u>	311.606
<u>NEBBIO</u>	63.894
TOTAL	56.711.933

Source : OEHC.

? Analyse des dix plus gros dossiers d'impayés

La commission d'enquête a noté que c'est une commune, celle de Calvi, qui détient le record de la dette à l'OEHC.

Comme le tableau ci-dessous l'indique, parmi les dix plus gros débiteurs, figurent sept communes (Albitreccia, Pietrosella, Grosseto Prugna, Calenzana, Calavi, Montegrosso, le port de Macinaggio), un syndicat de communes (Sivom du Giunsani), un institut consulaire (la Chambre de commerce de Haute-Corse) et un lycée agricole (celui de Sartène). Par ordre d'importance, les dettes les plus significatives sont détenues par la commune de Calvi (4.013.421 francs au 30 juin 1998), la commune de Grosseto Prugna (1.141.869 francs). Trois débiteurs ont une dette comprise entre 300.000 et 500.000 francs (le Sivom du Giunsani avec 449.714 francs, la commune de Montegrosso avec 325.747 francs, puis le port de Macinaggio avec 320.000 francs). Au total, ces dix dossiers représentent plus de 6,8 millions de francs.

Il est regrettable que des collectivités publiques s'illustrent de cette manière dans la pratique du non-paiement des factures.

ANALYSE DES IMPAYÉS DES COLLECTIVITÉS AU 30 JUIN 1998

COLLECTIVITÉ	MONTANT DES IMPAYÉS AU 30/06/98 (en francs)	PROCÉDURE	OBSERVATIONS
ALBITRECCIA	147.164	Mise en demeure effectuée	Engagement ferme de la commune de régler le solde immédiatement
PIETROSELLA	68.176	Idem	Idem
GROSSETO PRUGNA	1.141.869	Mise en demeure effectuée en instance	Engagement du maire de régler immédiatement
CHAMBRE DE COMMERCE DE BASTIA ET HAUTE-CORSE	53.172	Mise en demeure effectuée – procédure d’inscription d’office en cours	
CALENZANA	159.244	Mise en demeure effectuée	Engagement du maire de régler la totalité avant la fin août 1998.
CALVI	4.013.421	Mise en demeure effectuée – application de la délibération de l’Assemblée de Corse du 30/11/93 – procédure d’inscription d’office en cours	Règlement le 1/01/98 de 50 %, soit 2.006.710
MONTEGROSSO	325.747	Plan de règlement	Plan de règlement scrupuleusement suivi
LYCÉE AGRICOLE DE SARTÈNE	128.076	Plan de règlement	Idem – 1 facture importante liée à des fuites internes
SIVOM DU GIUNSANI	449.714	Mise en demeure – procédure d’inscription d’office en cours –	
PORT DE MACINAGGIO	320.000	Mise en demeure	Facture corrigée suite à la modification de la facturation – compensation en cours – engagement du maire de régler 100.000 F. avant la fin août 1998.
TOTAL	6.806.703 F.	soit 94 % du montant des impayés des collectivités.	

Source : OEHC.

• *Une politique de recouvrement plus stricte et plus volontaire*

Lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse le 26 février 1997, M. Claude Rocca-Serra, directeur de l'office, s'était prononcé contre un quelconque effacement de la dette et avait plaidé pour des plans d'étalement de la dette sur une période relativement longue. Il décrit le système ainsi : « *Le principe consiste pour quelqu'un qui a cinq ans d'impayés, à étaler sa dette sur dix ans, tout en l'obligeant à rembourser jusqu'au dernier centime. La contrepartie de la souscription d'un plan de règlement et de son respect est la participation de la Collectivité territoriale à hauteur de 50 % de la facture* ».

Après l'adoption du dispositif d'étalement de la dette et de la prise en charge de 50 % des factures courantes par la Collectivité territoriale de Corse, les premières mises en demeure ont été adressées au mois de mai 1998 aux agriculteurs qui n'étaient pas à jour du paiement. Un mois et demi plus tard, à la fin du mois de juin 1998, une légère amélioration du rythme de paiement pouvait être constatée.

Pour la première fois depuis une dizaine d'années, le montant des encaissements dans le courant de l'année 1997 a été supérieur au montant des factures émises sur la période. Pour 1998, sur la base actuelle des encaissements constatés au 30 juin 1998, la tendance des encaissements est à la hausse (+ 18 % par rapport à 1997). Si cette tendance se confirme au cours du deuxième semestre 1998, la régression globale des créances de l'établissement pourrait être très sensible.

Dans un courrier adressé à la commission d'enquête, M. Jérôme Polvérini, président de l'office, explique que, depuis qu'il a pris la tête de l'OEHC, il a tenté de lancer des mises en demeure à l'égard des agriculteurs débiteurs auxquels aucun commandement de payer n'avait été adressé depuis la délibération de l'Assemblée de Corse du 30 octobre 1995. Dans sa lettre à la commission d'enquête, M. Polvérini indique : « *Selon ce qui m'a été dit, l'étirement du calendrier et le refus d'adresser les commandements de payer aux agriculteurs ont été motivés par la situation agricole critique de l'île.*

J'ai donc dû assumer, dès après le renouvellement de mars 1998, la tâche ingrate d'adresser massivement au mois de mai des commandements bien tardifs puisqu'afférents à une situation théoriquement remise à zéro deux ans et demi auparavant. »

Le président de l'OEHC note qu'il a, pour sa part, choisi de « *repousser poliment toutes les interventions visant à « différer » le recouvrement de certaines créances.* » Il ajoute avoir annoncé en conseil d'administration du 2 juin 1998 qu'il se refusait par avance à peser dans ce sens auprès du directeur de l'office, au motif qu'une telle action relèverait soit de la concussion, le défaut de perception étant assimilé à une exonération fiscale (ou une livraison gratuite de produits) et lésant les intérêts de l'établissement, soit du détournement de biens.

Notons, enfin, que la coupure d'eau est une mesure envisagée par l'OEHC à l'encontre d'exploitations agricoles fortement débitrices. Mais une telle solution conduit bien souvent à condamner l'exploitation. Il semble que des mesures de coupure d'eau à l'encontre des très nombreuses exploitations accusant des dettes importantes s'avéreraient ingérables aujourd'hui, après des années de laxisme généralisé.

? *La redécouverte tardive de la délibération de l'Assemblée de Corse du 30 novembre 1993*

Le nouveau président de l'office s'est récemment attaché à appliquer à l'égard des collectivités et autres personnes morales une délibération de l'Assemblée de Corse en date du 30 novembre 1993 qui prescrit la suspension de toute aide de la Collectivité territoriale à l'égard des personnes morales qui ne s'acquittent pas de leurs dettes auprès d'elle ou auprès d'une de ses structures rattachées, comme l'OEHC.

Dans sa lettre à la commission d'enquête, M. Polvérini signale : « *Pour l'office, il en a été fait application pour la première fois les 24 juin et 1^{er} juillet 1998 à l'égard du Golf de Spérone et de la commune de Calvi, en dépit de bien des contraintes de convenance ou d'amitié qui pouvaient s'y opposer.* »

Extrait de la lettre adressée le 24 juin 1998 par un responsable de l'OEHC au président du Conseil exécutif de Corse

« J'ai l'honneur de vous informer que la S.A. Golf de Spérone est redevable à ce jour à l'OEHC au titre des factures d'eau relatives aux exercices 1996, 1997 et 1998 d'une somme de 995.272 francs.

Conformément à la délibération n°93/134 de l'Assemblée de Corse en date du 30 novembre 1993, je vous saurais gré de bien vouloir faire suspendre tout paiement d'aide de la C.T.C à cette société. »

Extraits de la lettre adressée le 1er juillet 1998 par un responsable de l'OEHC au Maire de la commune de Calvi

« En dépit des demandes écrites et téléphoniques de versement adressées à votre mandataire la Méditerranéenne des Eaux, qui se retranche derrière vous, votre commune est, depuis un délai désormais critique, le plus gros débiteur de l'office d'équipement hydraulique de Corse. Comme vous le savez, c'est une créance de 4.013.420,55 francs qui est exigible auprès de votre caisse.

*Comme vous vous en doutez, l'établissement régional que je préside n'échappe pas à la problématique du recouvrement de ses créances, objet d'une brûlante attention des pouvoirs publics et notamment d'investigations de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse.
(...)*

*J'ai donc l'honneur de vous informer que j'avise par le même courrier M. le président du Conseil exécutif de Corse et M. le payeur de Corse que l'attribution de toute aide régionale à votre commune est suspendue au règlement de ses obligations financières à l'égard de l'office.
(...)*

Je suis persuadé que vous aurez à coeur de tirer l'office du mauvais pas où la défaillance de l'importante commune que vous administrez placerait son administration financière et comptable. »

? *L'activité de l'OEHC dans le contexte actuel*

Il est évident que, depuis plusieurs mois, le Crédit agricole comme la caisse de Mutualité sociale agricole adoptent une attitude beaucoup plus volontariste en matière de recouvrement. Dans une lettre qu'il adressait au préfet Bernard Bonnet, le 16 avril 1998, le président de l'OEHC notait : « *J'observe que ce sont souvent les mêmes agriculteurs qui éprouvent des difficultés à s'acquitter à la fois de leurs dettes sociales et fiscales et des dettes à l'égard de certains de leurs fournisseurs, au premier rang desquels figure l'office d'équipement hydraulique de Corse.* »

Je ne puis donc qu'apporter une attention vigilante à toute mesure de nature à entraîner des effets secondaires au niveau de l'équilibre financier de l'office, puisqu'il est certain que, si les agriculteurs concernés ont à choisir entre différentes dettes, ils se libéreront en priorité des dettes présentant pour eux la plus grande gravité. »

3.- Les difficultés de recouvrement des cotisations Urssaf

Si les difficultés et obstacles rencontrés par l'URSSAF de la Corse dans sa mission de recouvrement ne dépassent pas celles de la caisse de Mutualité sociale agricole pour les cotisations agricoles, elles atteignent toutefois un niveau anormal par rapport à la moyenne française.

a) Le décalage par rapport aux moyennes nationales

Les difficultés de l'économie corse, la succession au cours des dernières années des moratoires et des mesures d'exception en matière fiscale et sociale en Corse expliquent, en partie du moins, les taux de couverture de l'URSSAF qui apparaissent largement décalés par rapport aux moyennes nationales, **avec 78,92 % de taux de couverture immédiat en Corse en 1997 pour un taux de 95,44 % au niveau national.** Le volume des créances à recouvrer n'est pas négligeable avec 1.665 million de francs, soit 64,2 % des encaissements réalisés par l'organisme en 1997. Notons que cette année enregistre cependant une amélioration par rapport aux deux exercices antérieurs, grâce à la reprise des procédures de recouvrement amiable et de recouvrement forcé qui, à la demande des pouvoirs publics, avaient été suspendus en 1996. **En fait, 1997 a constitué pour la caisse le premier exercice normal depuis deux ans.** Comme le note l'Inspection générale des affaires sociales dans un rapport¹ en date de juillet 1998, « la situation

¹ « Analyse et prévention des dysfonctionnements administratifs et des risques de fraude dans le secteur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en Corse ». Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales en juillet 1998.

demeure difficile compte tenu, entre autres, d'habitudes qui ont pu se prendre ou qui se sont confortées à la faveur des plans COCHEF massivement attribués : 517 en Haute-Corse dont 354 en cours, 889 en Corse-du-Sud pour 740 en cours au 31 décembre 1997. »

Au 1er janvier 1997, 37.900 contraintes étaient détenues par les 12 huissiers partenaires de l'URSSAF de Corse. En 1997, 25.000 mises en demeure et 11.700 contraintes furent expédiées. Au 31 décembre de cette année, le nombre de comptes débiteurs s'élevait à 23.659, dont 12.261 comptes radiés.

LE RECOUVREMENT DE L'URSSAF DE CORSE
PAR RAPPORT AUX MOYENNES NATIONALES

	Année 1996 en Corse	Moyenne nationale 1996	Année 1997 en Corse
<i>Taux des restes à recouvrer</i>	14,86 %	1,93 %	9,01 %

Dans son rapport annuel pour 1997, l'Inspection générale des affaires sociales soulignait l'existence de **marge de progression importante en matière de recouvrement** des cotisations sociales sur l'ensemble du territoire et constate des écarts importants de performances¹ entre les diverses URSSAF. Pour une moyenne de 1,9 % en 1996, les taux de restes à recouvrer dans les URSSAF variaient entre 0,5 % (à Montbéliard) et 3,5 % (à Marseille) et atteignaient 14,86 % à Ajaccio, comme l'indique le tableau ci-dessus.

Les créances de plus de 200.000 francs ont eu tendance à augmenter en volume, notamment en 1996 du fait du moratoire instauré par le gouvernement en février et des reports d'échéance de cotisations de 1995 sur le début de l'exercice 1996. La reprise normale des opérations contentieuses et des produits des encaissements sur délais COCHEF et URSSAF a entraîné, à partir de 1997, une amorce de réduction de la masse de ces créances.

¹ La performance du recouvrement s'apprécie d'après la capacité à recouvrer, le plus rapidement possible, la plus grande part des cotisations liquidées. L'objectif des organismes de recouvrement (URSSAF mais également ORGANIC et CANCAVA) est de minimiser le montant des cotisations non encaissées, désignées par le terme « restes à recouvrer ».

Situations au	Nombre de comptes débiteurs de plus de 200.000 francs	Additions de l'ensemble de ces dettes
- 31 décembre 1994	538	275.772.268 F
- 31 décembre 1995	718	361.604.610 F
- 31 décembre 1996	1002	585.206.000 F
- 31 décembre 1997	884	524.098.000 F

Source : URSSAF de Corse

Les seize établissements mentionnés dans le tableau ci-après figurent en tête de la liste des 108 comptes débiteurs de l'URSSAF pour un montant égal ou supérieur à trois millions de francs. Parmi les dettes les plus importantes, on trouve des entreprises connues dans l'île, notamment la société Philippe Filippini dont le gérant¹ est également président de la fédération du bâtiment, la SDAC Distribution Automobile et Carrosserie Casanova dirigée jusqu'à une date récente par l'actuel président de la Chambre de commerce et d'industrie de Corse-du-Sud et aujourd'hui par son fils. La liste comporte également deux clubs sportifs de renom : le Sporting Club Bastiais et le G.C.F Ajaccio.

¹ M. Raymond Talbot.

**ENTREPRISES AYANT VIS-À-VIS DE L'URSSAF
UNE DETTE SUPÉRIEURE À 3 MILLIONS DE FRANCS AU 1ER JUIN 1998**

Sociétés débitrices	Montant total de leur dette URSSAF (en millions de francs)	Dont précomptes salariaux non réglés	
		Montant	Nombre de périodes
Corse air international (Ajaccio) ¹	11.752	3.289	3
Construction nouvelle de Balagne (Corbara)	9.087	1.684	30
S.A. SDAC Distribution Automobile Corse (Ajaccio)	6.966	1.401	33
Centre hospitalier d'Ajaccio ²	6.735	-	-
M. Vincent Pozzo di Borgo, comptable	6.100	1.219	13
S.A Clinique ospédale (Porto-Vecchio)	5.297	-	-
SARL Filippini Ph et Cie (Ajaccio)	5.094	0.569	13
SARL Tafani Antoine (Porto-Vecchio)	5.051	-	-
Me Catherine Salini (Grosseto)	4.385	-	-
SARL Rodriguez et Fils (Ajaccio)	3.994	-	-
SARL Carrosserie Casanova (Ajaccio)	3.907	0.773	32
SARL Kyrn Air (Ajaccio)	3.746	0.815	10
SARL Saga Philippi (Porto-Vecchio)	3.219	0.349	4
Sporting Club Bastiais (Bastia)	3.138	-	-
Association GFCA (Ajaccio)	3.109	0.100	3
SA PACAM (Ajaccio)	3.093	-	-

Source : Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, juillet 1998 « Analyse et prévention des dysfonctionnements administratifs et des risques de fraude dans le secteur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en Corse ».

¹ Créance contestée – contentieux en cours devant la Cour d'appel.

² Une grève administrative de deux mois au sein de l'hôpital a bloqué le paiement des cotisations à la fin du trimestre 1998.

Notons qu'en règle générale, les entreprises les plus fortement débitrices de l'URSSAF accusent également une dette importante à l'ASSEDIC.

b) Une gestion compliquée par divers facteurs propres à l'île

Ces facteurs consistent dans les reports massifs, les délais de paiement accordés aux cotisants, les demandes de majorations et pénalités de retard. **Le nombre de délais accordés aux cotisants s'est élevé à 3.450 en 1996** (dont 1.240 dans le cadre des plans COCHEF) **et à 2.550 en 1997** (dont 350 dans le cadre des plans COCHEF). Il est certain que la gestion de la procédure COCHEF s'est avérée particulièrement lourde pour l'URSSAF.

Le nombre de demandes de remises de majorations et de pénalités de retard a été de 7.444 en 1996, de 6.965 en 1997 et de 1.250 pour le seul mois de janvier 1998. Les relances personnalisées pour récupération de déclarations manquantes ont été au nombre de 1.380 en 1996 et de 1.700 en 1997. Près de 25 % des employeurs ne fournissent plus leur bordereau récapitulatif des cotisations à chaque échéance.

Notons que près de 25 % des travailleurs indépendants ne produisent pas à l'URSSAF les éléments d'assiette annuellement.

L'URSSAF rencontre des difficultés particulières dans l'exercice de ses missions en Corse.

– Elle a une compétence géographique couvrant deux départements et donc deux préfectures, deux trésoreries générales, deux caisses primaires d'assurance maladie, deux caisses d'allocations familiales, deux conseils généraux, deux tribunaux des affaires de sécurité sociale, trois tribunaux de commerce (Bastia, Ajaccio, Ile-Rousse), deux guichets initiative-emploi et douze huissiers. Cette situation entraîne une charge de travail particulière, qui est encore augmentée par le fait que la Corse compte de nombreuses administrations et collectivités : 360 communes dont la plupart sont de petite taille. La multiplicité des interlocuteurs rend la communication parfois difficile. Cette situation nécessiterait de la part de l'URSSAF un déploiement des moyens et

du personnel. Or, en effectif budgétaire, l'URSSAF n'a que 70 agents¹ et ne dispose pas d'un outil informatique adapté au suivi des restes à recouvrer².

– **Des contentieux importants se sont développés avec chacun des deux départements.** Alors que l'on pourrait attendre de leur part des comportements exemplaires, l'un comme l'autre s'est abstenu de s'acquitter de l'ensemble des cotisations personnelles des RMistes lui incombant. Dans une telle situation, l'action contentieuse peut prendre plusieurs formes : des instances au tribunal des affaires de sécurité sociale, en Cour d'appel, en Cour de cassation, ou des expertises judiciaires entraînant des opérations de recherches d'archives lourdes.

Le tableau ci-dessous présente un état récapitulatif des sommes appelées et payées par les deux départements de Corse au titre des cotisations d'assurance personnelle des bénéficiaires du RMI (1^{er} trimestre 1998 inclus)

– **DÉPARTEMENT DE LA CORSE-DU-SUD (SITUATION AU 1^{ER} TRIMESTRE 1998)**

Montants de cotisations appelées	89.070.441 F
Montants payés	11.571.287 F
Solde au 12 février 1998	77.499.154 F

– **DÉPARTEMENT DE LA HAUTE-CORSE (SITUATION AU 1^{ER} TRIMESTRE 1998)**

Montants de cotisations appelées	124.923.645 F
Montants payés	75.918.094 F
Solde au 12 février 1998	49.005.551 F

– **TOTAL DE LA RÉGION CORSE**

Montants des cotisations appelées	213.994.086 F
Montants payés	87.486.381 F

SOLDE pour la région au 12/02/ 1998 :	126.504.705 F
--	----------------------

– Autre difficulté particulière à laquelle l'URSSAF de Corse doit faire face : **l'application de dispositions spécifiques à la Corse telles que**

¹ En 1997, selon les statistiques fournies, le taux d'absence maladie de courte durée s'établissait à 3,65 % et le taux d'absence maladie à 5,67 %.

² Cette absence a été compensée par la mise en place d'un outil créé localement.

la loi du 28 décembre 1996 relative à la zone franche et les diverses mesures gouvernementales. Ainsi le gouvernement de M. Alain Juppé décida un report d'échéance fixant au 15 janvier 1996 la date limite du paiement du dernier tiers des cotisations patronales afférentes au 1er trimestre 1995. Le 23 février 1996, le gouvernement annonça la suspension des actions de recouvrement des dettes sociales pour une période de trois mois jusqu'au 15 mai 1996 prorogée au 30 septembre 1996 pour les entreprises relevant du secteur hôtelier.

A partir du 1er juin 1996, pas moins de 1567 dossiers furent déposés auprès des COCHEF dans le cadre du dispositif de traitement des dettes sociales et fiscales mis en place par le gouvernement (hormis ceux relevant du secteur hôtelier bénéficiant d'un délai supplémentaire porté au 30 septembre 1996).

– **La saisonnalité des activités liées au tourisme entrave encore davantage le travail de l'URSSAF** qui éprouve des difficultés à appréhender des cotisants qui se déclarent pour une durée d'activité très courte dans un contexte économique et un environnement plutôt défavorables dans le secteur touristique.

– **En outre, du fait de la crise du secteur BTP, les responsables professionnels développent régulièrement une revendication tendant à l'effacement de leurs dettes de cotisations.** Leurs actions, qui peuvent se traduire par des occupations de locaux ou des manifestations, visent à faire reconnaître l'importance de la « dette publique » à leur égard : l'État serait responsable de la chute des activités immobilières dans l'île. Des attentats à l'explosif ont ainsi perturbé considérablement l'activité des services de l'URSSAF en 1995 et 1996.

c) Un climat tendu et des groupements de professionnels pour le moins revendicatifs

Dès 1989, on a assisté à une rupture dans le comportement des cotisants tant à l'égard du paiement de leurs cotisations sociales que vis-à-vis des relations avec les agents de l'URSSAF. Le raccourci qui consistait à rendre l'État, et par conséquent tous ses agents, responsables de la mauvaise saison touristique et des difficultés rencontrées par les entreprises, a souvent été emprunté. C'est ainsi qu'en 1989, l'URSSAF a connu ses deux premières occupations, dont une relativement dure. L'émergence et l'utilisation de ce lien de causalité entre les difficultés de l'économie insulaire partiellement liée aux grèves à répétition dans les services publics et les transports, et la nécessité de mesures dérogatoires ou compensatrices, est allé en s'amplifiant jusqu'à la fin de 1994. Les conflits sociaux propres à la fonction publique corse qui se sont déroulés de janvier à mars 1995 ont vraisemblablement

accéléralé le ressentiment des socio-professionnels vis-à-vis des services publics de l'État, notamment ceux chargés du recouvrement.

Depuis cette date, la dégradation permanente des comportements des cotisants à l'égard des personnels de l'URSSAF se manifeste de plus en plus nettement, tandis que les agents de l'organisme se plaignent d'un sentiment croissant d'insécurité : sentiment exacerbé par les occupations de locaux et les attentats. Les agents en contact du public subissent une pression parfois latente pouvant se manifester par des propos véhéments et des allusions à peine déguisées à des actions violentes. Cette atmosphère a conduit à des demandes de protection physique des locaux de travail. Une des requêtes formulées par les personnels a même été de faire supprimer leurs noms sur les courriers expédiés aux cotisants.

Les années 1995, 1996 et 1997 ont été rythmées par une succession d'événements sociaux, économiques et politiques lourds de conséquences sur le fonctionnement interne de l'organisme en termes de gestion de trésorerie comme de recouvrement. On peut citer :

- en janvier 1995, la grève des agents d'EDF privant le siège à Ajaccio et son antenne de Bastia d'alimentation électrique,
- la grève des services publics notamment des PTT du 22 février au 27 mars 1995 qui eut des conséquences sur le fonctionnement des services,
- la grève des agents des organismes sociaux du 6 au 24 mars 1995, l'attentat à l'explosif du 20 mars 1995 contre les locaux de l'antenne de Bastia,
- la paralysie du centre de tri postal de Marseille du 16 mars au 20 juin 1995 qui provoqua des perturbations très importantes dans le délai d'acheminement des déclarations et des avis d'appels de cotisations,
- les occupations des locaux de l'antenne de Bastia et du siège d'Ajaccio en juillet 1995,
- l'attentat perpétré le 15 novembre 1995 contre le siège de l'organisme¹,

¹ Il faut noter que cet attentat a été revendiqué dans la matinée par le FNLC-canal historique, et a été justifié en ces termes : « *Cet organisme participe dans la situation économique difficile que connaît notre pays, à la liquidation des PME, des PMI* »

– la grève de la fonction publique suivie par le personnel des organismes sociaux le 24 et le 28 novembre 1995 et du 5 au 22 décembre 1995,

– l’attentat à l’explosif du 7 février 1996 perpétré contre les locaux de l’antenne de Bastia, qui a occasionné le relèvement provisoire durant six mois du personnel auprès de la caisse primaire d’assurance maladie de la Haute-Corse,

– la grève de la distribution du courrier du 12 mai au 19 juin 1997 qui entraîna des perturbations importantes dans le fonctionnement des services.

Plusieurs extraits de journaux corses édités à des dates différentes, l’un en juillet 1995, un autre en avril 1997 et le dernier en février 1998, donnent un exemple de la rhétorique utilisée par ces groupements et plus précisément par un groupement particulièrement virulent, le « Rialzu Economicu ». Les trois articles se font en effet les échos des doléances de ce groupe, qui prétend s’exprimer au nom de l’ensemble des entrepreneurs corses.

Dans le journal « Corse Matin » du 27 juillet 1995, le communiqué de Rialzu Economicu suite à l’occupation des locaux de l’URSSAF à Ajaccio est reproduit : « Hier à 14 h 30, une délégation d’une soixantaine de socio-professionnels ont investi les locaux de l’URSSAF pour faire part des conséquences dramatiques du recouvrement des charges sociales et des poursuites engagées contre l’essentiel des entreprises corses les privant (...) de la possibilité d’une part d’avoir accès aux financements bancaires, d’avoir des relations normales avec leurs fournisseurs et de garder leur confiance et, enfin, d’accéder aux marchés publics.

et des artisans. Nous ne pouvons admettre, comme il a été indiqué à plusieurs reprises, que sous prétexte du respect de la loi, soient touchées uniquement les petites entreprises alors que certaines grosses sociétés en relation avec des hommes politiques locaux ont bénéficié d’un effacement de la dette. » Dans un communiqué, le personnel de l’URSSAF indiquait à son tour : « chacun a pu apprécier à longueur d’années la disponibilité de tous les agents de cet organisme et l’intérêt porté aux entreprises locales : généralisation d’une politique de règlement amiable, implication dans toutes les mesures d’aides et prévention des difficultés des entreprises ; écoute, disponibilité, bienveillance en matière de délais et de remise de majorations, participant ainsi fortement à la sauvegarde du tissu économique et de l’emploi en Corse. »

Autant de circonstances, en ces moments pénibles pour l'entreprise corse, pour justifier leur colère et leur désarroi. (...)

Le Rialzu Economicu a demandé par l'intermédiaire du directeur régional de l'URSSAF, que le préfet intervienne auprès de Matignon et du ministère de tutelle pour sensibiliser l'État sur le problème des charges sociales en Corse. Le Rialzu rappelant à cette occasion les revendications devenues classiques aujourd'hui sur l'exonération de 50 % de ces charges et la nécessité de sa mise en place immédiate. Il s'agit là de la survie des entreprises corses. »

*

* *

Le Journal « La Corse » du 11 avril 1997 consacrait un article aux revendications du Rialzu Economicu en titrant : « Cessez les poursuites » : *« Depuis quelque temps, les huissiers frappent à nouveau aux portes des entreprises afin de recouvrer les créances de l'URSSAF, comme si la mise en place de la zone franche avait d'un coup de baguette magique donné des moyens de se mettre à jour » déclare le Rialzu Economicu.*

« Dans la situation économique dramatique que nous vivons et qui s'aggrave chaque jour, ces procédures sont très mal venues et ne sont pas porteuses d'espoir pour des entreprises qui doivent non seulement subir une récession sans précédent, mais également faire face, alors qu'elles n'en n'ont plus depuis longtemps les moyens, à des charges courantes qui même réduites par les effets de la zone franche se cumulent avec les arriérés (plans COCHEF ou autres) et se voient aujourd'hui alourdies par des frais d'huissier. (...)

L'état de désespoir et d'exaspération dans lequel se trouvent aujourd'hui les chefs d'entreprises qui nous rendent visite chaque jour, ainsi que l'injustice qu'ils ressentent face à une situation économique dont ils ne sont, dans la plupart des cas, pas responsables, développent des sentiments de révolte de plus en plus difficiles à contenir.

Ainsi, nous demandons instamment à l'État et à ses représentants de bien vouloir cesser leurs poursuites, afin de permettre aux entreprises de sauvegarder leurs outils de travail et attendant la reprise économique, et par là même, d'éviter l'arrivée de nouveaux chômeurs sur le marché. »

*

* *

Le Journal « La Corse » du 28 février 1998 s'est également fait l'écho du « solennel avertissement aux services fiscaux et sociaux » lancé par le Rialzu Economicu. On peut lire dans cet article : « (...) l'assassinat du préfet Claude Erignac était l'occasion privilégiée pour mettre tout le monde dans le même sac. D'où le refus de la culpabilisation collective, avec pour corollaire, le rejet que la quasi totalité d'une corporation « qui ne pouvant faire face à ses échéances, refuse d'être sacrifiée sur l'autel de la reprise en main ».

Les commerçants, artisans, et autres petits chefs d'entreprises sont-ils responsables si la collectivité va à vau l'eau ? Ont-ils une part, fût-elle minime, dans l'effondrement de l'activité ? Sont-ils à mettre à l'index pour l'endémique violence ? (...) Faut-il qu'ils payent rubis sur l'ongle, les directives venues des sphères décisionnelles dictées par l'obligation de résultats ?

A ce panel d'interrogations, Rialzu, à l'image d'une majorité de la population, répond par la négative.

L'amalgame guette. Nombre de commerçants ne peuvent plus acquitter leurs créances, frais fixes, cotisations sociales ou patronales. Pourtant, selon Jean Péraldi¹ et l'ensemble des adhérents, les divers services concernés sont « passés à l'action » jugulaire-jugulaire, ils multiplient par voie d'huissiers les commandements à payer, avec, à la clé, comptes bloqués et menaces de saisies. Est-ce la manière de résoudre la crise qui frappe durement l'ensemble des activités ? (...)

En substance, chacun s'accorde à répéter que la pression des organismes sociaux et fiscaux procède d'une stratégie dévolue à saisir une occasion dramatique, liée à la mort d'un préfet, pour « mettre tout le monde au pas ».

d) Vers la normalisation

Trois pistes de réflexion doivent être approfondies à cet égard.

- Comme le note l'Inspection générale des affaires sociales dans son rapport déjà cité de juillet 1998, « maintenant qu'ils ont le

¹ Président du Rialzu Economicu.

sentiment de pouvoir, plus que par le passé, s'appuyer sur l'autorité judiciaire, les directeurs de l'URSSAF et de l'ASSEDIC devraient saisir plus souvent les tribunaux répressifs des déficiences graves (non-paiement des précomptes salariaux) ou répétées en matière de paiement des cotisations sociales qui constituent des infractions, tant au droit de la sécurité sociale qu'à celui du travail. Jusqu'alors, ce n'était pas le cas. Les deux établissements se contentaient de mettre en œuvre les seules mesures de recouvrement forcé. »

- **Cette politique devra viser tous les gros établissements débiteurs quels que soient leurs dirigeants.** Notons que l'URSSAF a décidé, en concertation avec la direction régionale des affaires sociales, d'engager systématiquement des poursuites pénales à l'encontre des débiteurs répondant aux caractéristiques suivantes : solde débiteur de plus de 180.000 francs, part salariale non réglée sur plusieurs périodes, dette datant de plus de 2 années, défaillance constatée après plusieurs relances. La commission d'enquête prend acte de cette initiative qui devrait permettre d'amorcer un retour à la normale pour certaines entreprises susceptibles d'adopter désormais des comportements plus conformes à leurs devoirs fiscaux et sociaux.

- **Les contrôles diligentés par les agents de l'URSSAF doivent porter en priorité sur les entreprises « sensibles ».** En effet, comme le note l'IGAS dans son rapport déjà cité, en 1997, plus de la moitié des contrôles comptables d'assiette n'ont donné lieu à aucun redressement. Or sur les 108 entreprises ou personnes présentant un compte débiteur supérieur à un million de francs, à peine plus d'un quart avait fait l'objet d'un contrôle (29 en tout), sachant que 40 % des dits contrôles avaient été conduits depuis plus de trois ans. **Il semble que des contrôles plus réguliers devraient en priorité s'attacher à celles des sociétés accusant les dettes les plus élevées.**

C. ? LA FRAUDE DES PARTICULIERS : UN PHÉNOMÈNE MULTIFORME

Dans une note rédigée en juin 1997, M. François Cailleateau, inspecteur général des finances territorialement compétent pour la Corse, avait mis en évidence l'existence dans l'île de comportements fiscaux peu exemplaires et s'était étonné du nombre de bénéficiaires de certaines prestations à caractère social. La divulgation de cette note, à l'automne de la même année, avait déclenché sur l'île d'importantes réactions indignées.

En 1994, le rapport d'inspection d'une mission du FEOGA avait déjà défrayé la chronique en révélant l'ampleur des fraudes en matière de primes agricoles en Haute-Corse.

1.– Un comportement fiscal peu exemplaire

En matière fiscale, la note de M. François Cailleteau énumérait un certain nombre de manquements à la législation fiscale : non respect des obligations déclaratives, absence de paiement à l'échéance, fraude « massive ». Il concluait en estimant que « *la Corse était donc, pour les non salariés, un paradis fiscal de fait avant de le devenir en droit par la zone franche* ».

Néanmoins, des conclusions discutables ont été tirées de certaines des indications figurant dans la note. Ainsi, la révélation du taux de retardataires de plus de six mois en matière de TVA (40% en 1995) a été immédiatement commentée comme signifiant que 40 % des entreprises ne payaient pas la TVA. Or, il s'agit d'un retard de dépôt de déclaration qui ne se traduit pas obligatoirement par une absence de paiement. De plus, il est apparu que ce chiffre déjà ancien, puisque se rapportant à 1995, ne reflétait plus la réalité.

Il n'en demeure pas moins que la loi fiscale n'est pas appliquée en Corse dans les meilleures conditions.

a) Une forte propension à la fraude

A propos de l'impôt sur le revenu des particuliers, le directeur général des impôts indiquait, dans une note de synthèse adressée en septembre 1997 au cabinet du ministre, que « *le contrôle sur pièces des déclarations produit des résultats importants, ce qui souligne une tendance à la fraude élevée. Cette constatation doit conduire néanmoins à renforcer le contrôle des déclarations de revenus et à rechercher les défailtants inconnus du service* ».

Cette efficacité du contrôle sur pièces se manifeste par un rappel moyen par redressement largement supérieur dans les deux départements corses à celui observé dans les départements comparables ou au niveau national, alors que la fréquence des redressements, en phase avec les données de références, ne traduit pas une particulière sélectivité des contrôles. En 1997, le rappel moyen s'élevait à 10.741 francs en Haute-Corse et à

12.836 francs en Corse-du-Sud, au lieu de 4.982 francs pour la moyenne des directions du groupe 4¹ et 6.436 francs au niveau national.

RÉSULTATS DU CONTRÔLE SUR PIÈCES
EN MATIÈRE D'IMPÔT SUR LE REVENU DES SALARIÉS

	1993	1994	1995	1996	1997
Fréquence des redressements (en %)					
● Haute-Corse	3,7	7,3	3,3	3,5	5,5
● Corse-du-Sud	4,9	5,8	4,5	4,0	6,4
● Groupe 4	5,1	5,6	5,0	5,2	5,6
● France	4,5	5,3	5,2	5,2	5,6
Rappel moyen par redressement (en francs)					
● Haute-Corse	8.715	7.319	9.721	8.958	10.741
● Corse-du-Sud	8.322	8.815	10.218	14.330	12.836
● Groupe 4	4.269	4.521	4.638	4.951	4.982
● France	5.475	5.803	5.959	6.188	6.436
Rappel moyen par agent (en francs)					
● Haute-Corse	198.791	325.551	185.774	183.734	384.133
● Corse-du-Sud	322.110	395.628	352.715	434.893	647.889
● Groupe 4	171.231	198.848	182.529	201.661	221.734
● France	226.674	283.640	280.965	293.813	325.474

Source : Direction générale des impôts

Les mêmes constatations peuvent être faites en matière de fiscalité professionnelle. En ce domaine se pose également un problème de respect des obligations déclaratives. Le rapport précité du directeur général des impôts indique que « *la propension au non respect des échéances de dépôt des déclarations professionnelles (TVA et bénéfiques) est forte. Mais l'action énergique des services a permis d'en réduire les effets. (...) Le suivi rigoureux du dépôt des déclarations de résultats, avec une sensibilisation des organismes professionnels, a permis d'enregistrer des progrès (en Corse-du-Sud, le taux de dépôt est passé de 43 % en 1994 à 78 % en 1996 pour les redevables au régime réel). Toutefois, des marges substantielles de progrès existent* ». Le taux de retardataires de plus de six mois en matière de TVA a également fortement régressé à partir de 1996, comme l'indique le tableau ci-dessous, sans pour autant rejoindre les moyennes de référence, surtout en ce qui concerne la Haute-Corse.

¹ Les 100 directions des services fiscaux sont réparties en 5 groupes en fonction du tissu fiscal du département concerné. Les deux départements corses sont classés dans le groupe 4, qui en comporte 26 qui sont plutôt à dominante rurale (ex : Gers, Nièvre, Hautes-Pyrénées, Ardèche, Corrèze, etc...)

TAUX DE RETARDATAIRES DE PLUS DE 6 MOIS EN TVA
(EN %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (objectif)
● Haute-Corse	35,0	40,5	42,1	21,0	20,1	8,0
● Corse-du-Sud	42,9	39,3	34,4	11,2	7,7	6,0
● Groupe 4	8,7	8,4	7,2	4,3	3,3	—
● France	10,4	10,7	9,9	7,6	5,5	—

Source : Direction générale des impôts

Comme en matière d'impôt sur le revenu des salariés, « *les résultats de contrôles sur pièces, ou sur place, des déclarations professionnelles atteignent des résultats élevés, nettement supérieurs à la moyenne nationale. Ils confirment l'existence de comportements de fraude significatifs dans ce domaine comme dans d'autres* ».

Le nombre de redressements rapporté aux nombres de redevables (au titre de l'impôt sur les sociétés, des bénéfiques non commerciaux, des bénéfiques industriels et commerciaux et des bénéfiques agricoles) est largement supérieur aux chiffres du groupe 4 et à ceux de la France entière. Par contre, le montant moyen par redressement ne s'écarte pas sensiblement de la moyenne nationale – ce qui s'explique sans doute par la situation économique générale de l'île – tout en restant très supérieur à celui des départements du même groupe.

RÉSULTATS DU CONTRÔLE SUR PIÈCES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ PROFESSIONNELLE ⁽¹⁾

	1993	1994	1995	1996	1997
Fréquence des redressements (en %)					
● Haute-Corse	12,8	10,2	7,7	17,3	12,6
● Corse-du-Sud	13,3	15,0	11,3	19,3	23,4
● Groupe 4	5,6	5,8	5,4	6,6	6,5
● France	5,8	5,5	5,9	6,6	6,9
Rappel moyen par redressement (en francs)					
● Haute-Corse	27.602	32.334	31.168	33.729	38.584
● Corse-du-Sud	31.571	31.808	30.503	28.717	30.021
● Groupe 4	23.906	23.927	23.949	23.590	23.677
● France	32.319	33.781	31.927	31.571	30.313
Rappel moyen par agent (en francs)					
● Haute-Corse	3.102.679	3.148.426	2.335.963	5.728.911	4.428.380
● Corse-du-Sud	3.499.105	3.292.700	2.893.595	4.054.976	5.105.220
● Groupe 4	1.420.223	1.415.121	1.337.804	1.572.312	1.605.273
● France	1.905.685	1.863.735	1.827.008	2.004.255	2.050.940

⁽¹⁾ Impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, taxes sur le chiffre d'affaires.

Source : Direction générale des impôts

Les chiffres globaux des résultats du contrôle sur pièces conduisent à des rappels de droits importants (210,1 millions de francs en 1997, au lieu de 191,1 en 1996) et à l'application de pénalités non négligeables (39,1 millions de francs en 1997, contre 37,4 en 1996). Par type d'impôt et pour 1997, les résultats sont les suivants :

- pour l'impôt sur le revenu : 3.864 articles redressés ont conduit au rappel de 63,2 millions de francs et à l'application de 14,6 millions de francs de pénalités ; la moyenne par article redressé atteint 16.370 francs en Corse, contre une moyenne nationale de 8.360 francs ;
- pour l'impôt sur les sociétés : 60,4 millions de droits rappelés et 9 millions de pénalités pour 2.787 dossiers redressés, soit une moyenne de 21.670 francs par dossier (au lieu de 22.800 pour la France entière),
- pour la TVA : 86,4 millions de francs de droits rappelés et 15,5 millions de francs de pénalités pour 1.667 dossiers redressés (soit une moyenne de 51.860 par dossier, contre une moyenne nationale de 44.920 francs).

b) Un recouvrement difficile

Les difficultés du recouvrement, tant des impôts que des éventuels redressements, est un problème lancinant en Corse. S'agissant de la fiscalité professionnelle, le rapport précité du directeur général des impôts indique que « *les indicateurs du recouvrement en Corse sont très en retrait par rapport à ceux qui sont constatés en moyenne dans les autres départements* ».

• Un constat inquiétant

Comme en matière d'assiette et de contrôle, les difficultés du recouvrement peuvent être mises en évidence par plusieurs indicateurs suivis par la direction générale des impôts.

RÉSULTATS DU RECOUVREMENT

	1993	1994	1995	1996	1997
Coefficient de recouvrement					

net des prises en charge (en %)					
● Haute-Corse	38,6	49,1	39,4	18,5	30,2
● Corse-du-Sud	49,6	43,0	40,3	24,0	25,0
● Groupe 4	68,6	70,2	71,0	71,1	63,9
● France	62,8	62,3	63,8	67,1	54,7
Délai moyen pondéré de recouvrement des créances (en mois)					
● Haute-Corse	16,5	9,8	11,2	9,6	12,2
● Corse-du-Sud	15,2	12,1	12,0	10,7	12,2
● Groupe 4	7,8	6,4	6,1	5,1	5,0
● France	-	3,1	7,1	5,3	5,1
Délai moyen pondéré de comptabilisation des moyens de paiement (en jours)					
● Haute-Corse	21,2	12,5	15,9	16,1	10,1
● Corse-du-Sud	19,1	16,4	16,0	12,2	9,2
● Groupe 4	3,9	2,7	2,7	1,9	1,2
● France	-	-	2,9	2,0	1,2

Source : Direction générale des impôts

L'évolution de ces indicateurs depuis 1993 montre à l'évidence le particularisme insulaire et la dégradation qui a pu être observée dans les deux départements corses en 1996.

Le coefficient de recouvrement net sur les prises en charge permet d'apprécier la célérité de l'action en recouvrement menée par les comptables¹. Ce pourcentage entre les recouvrements réalisés au cours d'une année et l'ensemble des sommes à recouvrer (de l'année en cours comme des années antérieures) atteint dans les deux départements corses un niveau inquiétant, plus de moitié inférieur à ce que l'on peut constater dans le groupe 4 ou au niveau national.

Cette situation se traduit évidemment par des délais de recouvrement considérables, même en cas de paiements spontanés. Le délai

¹ Il ne concerne que les créances actives : sont donc exclues les sommes encaissées à la suite de procédures collectives (redressement judiciaire, liquidation, clôture pour insuffisance d'actif), dont le recouvrement ne peut être véritablement représentatif d'une action menée par le comptable, et les créances faisant l'objet d'un sursis à paiement, pour lesquelles le comptable ne peut exercer aucun recouvrement pendant la durée du sursis.

moyen pondéré de comptabilisation des moyens de paiement¹ est, dans les deux départements corses, près de 10 fois supérieur à ce qu'il est ailleurs : 9 ou 10 jours au lieu de 1,2 en moyenne nationale. De même, le délai moyen pondéré de recouvrement des créances² atteint plus d'un an (12,2 mois en 1997), contre 5 mois seulement sur le reste du territoire.

• *Les raisons traditionnellement évoquées sont à retenir avec prudence*

Les raisons invoquées pour expliquer une telle situation sont nombreuses. La note Cailleateau en décrivait un certain nombre, qui ont été à plusieurs reprises confirmées devant la commission d'enquête : « *la pratique locale consiste plutôt à éviter de recevoir l'avis d'imposition. Le manque d'empressement des postiers dans l'acheminement du courrier fiscal, la fréquence des homonymes, le caractère souvent aléatoire de la dénomination et du numérotage des rues, la difficulté de connaître les propriétaires du fait de l'indivision, tout cela fait que les avis d'imposition reviennent par milliers dans les trésoreries. De toute façon, les mauvais payeurs sont difficiles à amener à résipiscence : les banques exécutent avec mauvaise grâce les avis à tiers détenteurs (elles préviennent leurs clients qui vivent leurs avoirs sur d'autres comptes) et les huissiers sont de la plus grande timidité. Au demeurant, on exécute rarement les débiteurs importants : il serait imprudent de se porter acquéreur d'un bien saisi* ».

Il n'est pas inutile de reprendre plus précisément chacune des difficultés énumérées.

? *Les vicissitudes du courrier fiscal*

Les difficultés d'acheminement du courrier fiscal apparaissent être une réalité. Dans un rapport en date du 3 septembre 1997, le trésorier-payeur général de Haute-Corse indiquait qu'un sondage réalisé à la fin de 1996 évaluait le taux des « n'habite pas à l'adresse indiquée » entre 8 et 10% des plis expédiés. La réduction du volume du courrier non distribué fait d'ailleurs partie des objectifs du plan d'action du ministère. Certains suggèrent que les services du Trésor utilisent des enveloppes banalisées car, comme certains témoins entendus par la commission d'enquête n'ont pas manqué de le

¹ Cet indicateur mesure le délai entre la date à laquelle les services comptabilisent les paiements spontanés et la date à laquelle l'entreprise aurait dû satisfaire son obligation de paiement.

² Cet indicateur calcule l'écart entre la date du mois comptable de recouvrement et la date de la prise en charge de la créance, pondéré du montant du recouvrement.

souligner, « *les lettres qui transmettent des chèques arrivent plus facilement que celles qui transmettent des avis de contrôle fiscal* ».

Pourtant, le rapport du trésorier-payeur général de Haute-Corse indique que « *aucune anomalie montrant de façon formelle que certains (plis) n'auraient volontairement pas été distribués n'a pu être recueillie* », précisant que, si « *par une note de la trésorerie générale du 26 mai 1997, il a été demandé aux trésoriers de communiquer des exemples significatifs d'anomalie constatée dans la distribution postale, aucun cas n'a été signalé* ». Cette absence est confirmée par son collègue de Corse-du-Sud qui, dans un rapport du 5 septembre 1997, indiquait également qu'« *aucun élément statistique précis ne permet d'étayer les griefs formulés fréquemment en matière de distribution postale* ». Il ajoutait, reconnaissant une certaine responsabilité de ses services, qu'« *il est probable que l'adressage des courriers fiscaux n'est pas non plus exempt de critiques* ».

? *L'exécution des avis à tiers détenteur*

L'argument de la difficulté de faire exécuter les avis à tiers détenteur (ATD) suscite la même perplexité. On le sait, l'ATD est une procédure administrative de saisie de sommes d'argent détenues par la banque pour le compte du débiteur. Lorsque celle-ci n'exécute pas l'ATD, elle engage sa responsabilité civile personnelle à hauteur du montant susceptible d'être saisi par l'administration. Un ATD est susceptible de s'avérer défectueux si le compte visé a été clôturé, s'il est débiteur ou sans provision ou si, plus exceptionnellement, la banque n'honore pas l'avis. Cette dernière situation ne peut être mise à jour que par l'exercice du droit de communication, qui apparaît, en Corse comme ailleurs, comme une démarche exceptionnelle. En Corse, l'administration a rappelé l'ensemble des banques de la place à leurs obligations : cela a fait l'objet d'une lettre commune au trésorier-payeur général et au directeur des services fiscaux dans chacun des deux départements en février et mars 1998. En outre, d'après les informations recueillies par la commission d'enquête, une action conjointe de contrôle sur place est programmée, dans le cadre du droit de communication, sur un échantillon d'ATD infructueux notifiés par les réseaux comptables.

Mais, ces difficultés potentielles avec les banques sont-elles réelles ?

Les rapports, déjà cités, des deux trésoriers-payeurs généraux laissent à penser que cela n'est pas si sûr : « *en aucun cas les chefs de poste ne sont en mesure d'étayer cette affirmation (difficultés avec les établissements bancaires) par des statistiques* » écrit celui de Corse-du-Sud, tandis que son collègue de Haute-Corse indique qu'il n'a « *aucun cas avéré de la non-exécution d'un ATD, ce qui évidemment n'en exclut pas l'hypothèse* ».

Il semble d'ailleurs que la procédure de l'ATD soit moins utilisée en Corse qu'ailleurs. Le ratio ATD/saisies est largement inférieur dans les deux départements corses (1,8 en Haute-Corse en 1996 et 1,1 en Corse-du-Sud) à la moyenne nationale (2,8). Son augmentation constitue l'un des objectifs du plan d'action¹ : si la situation s'est améliorée en 1997 en Haute-Corse (2,1, dépassant l'objectif assigné de 2), elle s'est détériorée en Corse-du-Sud (0,8, soit la moitié de l'objectif assigné). La méfiance à l'égard des banques pourrait ne pas être la seule raison. Dans son rapport, le trésorier-payeur général de Haute-Corse évoquait la nécessité de « *convaincre les comptables que l'effort que (l'ATD) suppose (recherche et archivage du renseignement en premier lieu, ce qui est moins simple que la remise d'un état de saisie informatisé à l'huissier) est non seulement efficace dans l'immédiat, mais constitue un investissement pour l'avenir* », constat partagé par son collègue de Corse-du-Sud qui indiquait qu'« *il semble probable que les nécessaires recherches pour obtenir les coordonnées des tiers détenteurs ne fassent préférer l'édition et la remise à l'huissier d'un état de saisie* ».

? *Le comportement des huissiers*

On peut également s'interroger sur le comportement des huissiers. Des propos recueillis par la commission laissent à penser que le problème est réel : « *s'agissant des huissiers privés auxquels nous faisons appel, nous avons constaté en Corse qu'ils sont moins efficaces que sur le continent et que les procès-verbaux de carence qu'ils nous produisent sont parfois suspects, ce qui nous amène à penser que la matière saisissable a disparu après le passage de l'huissier. C'est la raison pour laquelle des interventions ont été faites auprès des procureurs de la République, qui exercent la tutelle des huissiers, pour qu'une surveillance plus forte soit exercée à leur encontre* » a déclaré un responsable de la direction générale des impôts.

De même, le trésorier-payeur général de Haute-Corse soulignait que « *les résultats sont variables d'une étude à l'autre. D'une manière générale, le travail des huissiers de justice n'a pas la qualité de celui des agents huissiers du Trésor : les officiers ministériels limitent leur action à la notification des actes de poursuite (dans des délais excédant fréquemment le raisonnable), alors que nos agents mettent à profit la procédure pour recueillir des renseignements utiles au recouvrement : numéros de comptes bancaires, employeurs, propriété d'immeubles,...* ».

¹ Il prévoit notamment la création, au sein de chaque trésorerie générale, d'une cellule spécialement dédiée au recouvrement, qui aura pour tâche de privilégier le recours aux ATD

? *Le climat général de l'île*

Au-delà de ces difficultés structurelles du recouvrement, il convient d'évoquer un certain nombre d'éléments plus conjoncturels liés au contexte de l'île. Les rapports déjà évoqués des deux trésoriers-payeurs généraux et des directeurs des services fiscaux concordent sur ce point : un certain nombre de mesures de gel ou d'étalement ont perturbé, plus que les attentats contre les locaux des administrations fiscales, l'activité des administrations financières.

Il s'agit notamment du gel des dettes fiscales nées avant le 31 décembre 1995 pour une période de trois mois (du 15 février au 15 mai 1996). Ce gel a été suivi par la mise en place d'une procédure COCHEF (pour comité des chefs de services financiers), qui permet d'accorder aux entreprises qui en font la demande un moratoire et des délais de paiement de leurs dettes fiscale et sociale. Certes, cette procédure n'est pas propre à la Corse puisqu'elle se retrouve dans chaque département. La particularité de l'île réside plutôt dans l'ampleur qu'elle a prise. Alors que dans les départements « ordinaires », le nombre de bénéficiaires est faible, au plus quelques dizaines, il a atteint dans les deux départements de Corse un niveau inégalé : 907 en Corse-du-Sud et 517 en Haute-Corse. Un grand nombre de bénéficiaires ont obtenu le maximum, à savoir un moratoire d'un an et un étalement du paiement de leurs dettes sur quatre ans¹.

Enfin, il convient de reconnaître, avec le directeur des services fiscaux de Corse-du-Sud, que le « *débat fiscal permanent, qui n'est pas sans résultats concrets, apparaît compromettre la légitimité des actions du service* ». La discussion des modalités de la zone franche avait amené certains contribuables à anticiper sur le contenu de la loi. De même, la contestation de certains droits amènent les intéressés à refuser purement et simplement de payer ce qu'il doivent ou à ne le faire qu'au niveau qu'ils estiment juste².

¹ L'application de cette procédure représente un avantage important pour ses bénéficiaires. La trésorerie générale de Corse-du-Sud a calculé qu'il s'agissait d'un équivalent subvention d'environ 48 millions de francs, si l'on tenait compte du coût des emprunts que les entreprises auraient dû contracter pour solder leurs dettes.

² C'est ainsi que les producteurs de vins doux naturels qui ne sont pas classés en appellation d'origine contrôlée font la grève partielle de l'impôt en n'acquittant que la taxe prévue pour les vins AOC (3,50 au lieu de 14 francs par litre) ; le reste à recouvrer dépassait les deux millions de francs en 1997.

Nul doute également que l'exemplarité ne joue pas, en Corse, dans le sens du respect de ses obligations fiscales. Les insuffisances du contrôle et du recouvrement, qui plus est quand il porte sur les résultats du contrôle fiscal lui-même, créent des difficultés¹. Que dire également quand le non-recouvrement concerne des amendes aussi emblématiques que celles que le Conseil de la concurrence avait prononcées, en mars 1989², à l'encontre de 16 pompistes et deux syndicats professionnels pour ententes anticoncurrentielles ?

c) Une activité de contrôle en voie de renforcement

Le dynamisme des services en charge du contrôle fiscal n'apparaît pas évidente en Corse. L'activité des directions locales en ce domaine a varié sensiblement d'une année sur l'autre et est, semble-t-il, plus réduite qu'ailleurs.

Ce manque d'attention particulière portée à la Corse a été justifié devant la commission d'enquête par l'absence de comportements de fraude spécifiques ou très élaborés. « *La plupart des irrégularités et des procédés de fraude relevés par les services gestionnaires et les vérificateurs sont des plus classiques. Il s'agit bien souvent de défaillances déclaratives à l'impôt sur le revenu, à l'impôt sur les sociétés ou à la TVA ; il s'agit très classiquement de minoration de revenus, de majoration de charges, de non-déclaration de plus-values consécutives à des cessions de titres ou à des cessions d'immobilisations. Autant de phénomènes frauduleux, d'irrégularités qui ne nécessitent pas fréquemment des enquêtes particulières, a fortiori des interventions lourdes, pour réunir les éléments*

¹ « *Les contre-exemples se multiplient, qui ont des conséquences sur le fonctionnement des services. Un inspecteur des impôts qui va voir un commerçant ordinaire et procède à une vérification se fait immédiatement dire qu'il ferait mieux de s'occuper de certains autres, surtout quand ces autres, pour des raisons qui tiennent aux responsabilités qu'ils exercent, ne restent pas discrets et utilisent le fait qu'ils font échec à l'action des services fiscaux pour encourager les autres à faire la même chose* » a-t-il été indiqué devant la commission d'enquête.

² La Cour d'appel avait confirmé, en novembre 1989, les sanctions à l'encontre de deux syndicats et de 15 détaillants (le seizième étant exonéré en raison des pressions qui avaient été exercées sur lui pour rallier l'entente). D'après les informations recueillies par la commission d'enquête, seulement 800.000 francs ont été réglés par trois établissements propriété des raffineurs. 1,4 million de francs, correspondant aux sanctions contre les syndicats (500.000 francs pour celui de Haute-Corse et 100.000 pour celui de Corse-du-Sud) et contre 12 pompistes indépendants (les amendes sont comprises entre 10.000 et 170.000 francs) restent dus après échec des tentatives de recouvrement.

de preuve nécessaires à la démonstration de la fraude » a-t-il été indiqué par un haut fonctionnaire de la direction générale des impôts.

• La Corse semble bénéficier d'une attention fluctuante de la part des services fiscaux

Ce phénomène s'observe tant en ce qui concerne les services locaux que la direction régionale et les différentes directions nationales.

? *L'activité des services locaux*

Ainsi, le pourcentage de réalisation du programme théorique des brigades comme des inspections spécialisées¹ était le plus souvent inférieur à celui observé dans le groupe 4 ou au niveau national.

POURCENTAGE DE RÉALISATION DU PROGRAMME THÉORIQUE

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (objectif)
Brigade						
● Haute-Corse	79,7	95,5	66,1	77,3	74,5	98,0
● Corse-du-Sud	100,0	61,6	48,3	97,5	100,0	98,0
● Groupe 4	85,8	82,9	87,8	95,7	97,4	-
● France	68,8	72,4	78,5	83,1	84,9	-
Inspection spécialisée						
● Haute-Corse	50,0	113,4	79,7	69,1	95,8	95,0
● Corse-du-Sud	100,0	56,8	50,0	67,9	82,1	95,0
● Groupe 4	85,0	89,8	89,6	84,5	93,0	-
● France	72,6	77,3	81,3	84,4	84,9	-

Source : Direction générale des impôts

? *L'intervention des directions régionale ou nationales*

Les directions locales ne sont pas les seules à intervenir en matière de contrôle sur place, même si elles en assurent l'essentiel (162 sur les 180 vérifications opérées en 1997). Leurs vérifications portent sur les plus petites entreprises, celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7 millions de francs. Les équipes de la direction régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse² interviennent pour les entreprises moyennes. Enfin, interviennent également

¹ Chaque agent se voit assigné un nombre donné de vérifications qui constitue le programme théorique. Celui-ci peut donc être dépassé, ce qui explique parfois des taux supérieurs à 100%.

² Il n'existe pas de direction régionale des impôts en Corse, l'île étant rattachée à celle de Marseille.

les vérificateurs des trois directions nationales : la direction des vérifications nationales et internationales qui s'intéresse aux très grandes entreprises, la direction nationale des vérifications de situations fiscales qui s'intéresse aux contribuables personnes physiques qui détiennent les revenus les plus élevés ou qui ont acquis une certaine célébrité et, enfin, la direction nationale des enquêtes fiscales, qui a une double mission opérationnelle et de documentation.

D'après les informations recueillies par la commission d'enquête, il apparaît que le nombre de vérifications opérées par la direction régionale a fortement varié au cours des dernières années. Le nombre le plus élevé – 26 – a été effectué en 1992 et le nombre le plus faible – 5 – a été constaté en 1996. En 1997, elle en a effectué 13 et en a déjà engagé 27 au cours du premier semestre de cette année.

La direction des vérifications nationales et internationales est très peu intervenue en Corse : elle n'a réalisé que six opérations de contrôle entre 1992 et 1997. Sa fréquence d'intervention a été, pendant cette période, deux fois moindre que sur le continent. La plus petite taille des entreprises corses est l'argument avancé pour justifier cet écart. Il convient de noter que, dans le cadre du plan d'action, cette direction est appelée à intervenir plus fortement puisqu'elle devrait réaliser plusieurs opérations de grande ampleur.

La direction nationale des vérifications de situations fiscales a déployé, certaines années, une activité importante en Corse, plus soutenue que dans les autres départements. Elle a ainsi conduit 19 vérifications en 1992 et 21 en 1993. Par contre, un ralentissement de son activité a été observé en 1996 et 1997, année au cours de laquelle elle n'a réalisé que 3 vérifications. En 1998, son activité devrait retrouver un rythme plus soutenu : 6 vérifications étaient déjà terminées à la fin du premier semestre et une vingtaine d'autres devraient l'être avant la fin de l'année.

La direction nationale des enquêtes fiscales a réalisé en Corse, depuis 1992, un trentaine d'enquêtes, d'interventions ou de vérifications, travaux qui ont débouché sur une soixantaine de propositions de contrôle adressées aux diverses structures compétentes, locales, régionale ou nationales. Ces chiffres témoignent d'une activité comparable à celle développée par la direction nationale dans les départements présentant un tissu fiscal comparable.

L'examen des résultats des opérations de contrôle fiscal externe (toutes directions confondues) démontre l'existence d'une fraude non négligeable.

En 1997, 161 vérifications de comptabilité ont été effectuées. Elles ont conduit au rappel de 217,2 millions de francs de droits et à l'application de 157,7 millions de francs de pénalités. Les rappels moyens par vérifications atteignent donc environ 1.350.000 francs en Corse alors que, pour la France entière, la moyenne n'est que de 750.000 francs.

De même, 19 examens contradictoires de la situation fiscale personnelle ont été réalisés en 1997. Ils ont permis le rappel de 13,8 millions de francs de droits et l'application de 7,7 millions de francs de pénalités. Les rappels moyens atteignent donc 726.000 francs alors que la moyenne nationale n'est que de 634.000 francs.

• Le faible nombre des plaintes déposées

L'activité de contrôle fiscal est également marquée par le faible nombre des plaintes déposées par les services fiscaux.

D'après les informations communiquées à la commission d'enquête par la direction générale des impôts, les services fiscaux n'ont déposé que 41 plaintes depuis 1990 dans les deux départements de l'île : 5 en 1990 pour les deux départements de la Corse, 6 en 1991, 3 en 1992, 2 en 1993, 8 en 1994, 3 en 1995, 3 en 1996, 7 en 1997 et 4 au cours des sept premiers mois de 1998.

La manière dont ces plaintes ont été traitées par la justice a fait l'objet de commentaires contradictoires devant la commission d'enquête, les uns évoquant un délai anormalement long, les autres un traitement conforme à celui rencontré ailleurs. Ainsi, un responsable de l'administration fiscale indiquait que « *les délais sont très variables. Dans certains départements, les tribunaux ne jugent pas plus vite qu'en Corse, alors que dans d'autres, les délais sont beaucoup plus courts. D'une manière générale, nous pouvons considérer que les délais étaient excessifs en Corse jusqu'à ces derniers mois* ».

D'après les informations recueillies, 27 des 41 plaintes déposées depuis 1990 ont été jugées en première instance. En outre, 3 ont fait l'objet d'un classement sans suite et une d'une ordonnance de non lieu. 10 plaintes sont donc en cours d'examen par la justice, la plus ancienne datant de mai 1994.

Le calendrier d'examen des plaintes fiscales est donc le suivant :

- pour les 5 plaintes déposées en 1990 : toutes jugées, 3 en 1991, une quatrième en 1992 et la dernière en janvier 1993,

- pour les 6 plaintes déposées en 1991 : 5 jugées (la sixième ayant fait l'objet d'une ordonnance de non-lieu en 1995), 3 en 1993, une quatrième en 1995, une cinquième en 1996 (décision rendue par le tribunal de grande instance de Paris)¹
- pour les 3 plaintes déposées en 1992 : toutes jugées, la première en 1993, les deux autres en avril 1995,
- pour les 2 plaintes déposées en 1993 : toutes jugées, l'une en 1994 et l'autre en février 1995,
- pour les 8 plaintes déposées en 1994 : seulement 3 ont été jugées (en 1995, 1996 et 1997), 3 ont fait l'objet d'un classement sans suite, une a été renvoyée pour une audience d'octobre prochain, la dernière est encore en cours d'instruction,
- pour les 3 plaintes déposées en 1995 : seulement deux ont été jugées en 1997,
- pour les 3 plaintes déposées en 1996 : toutes jugées, l'une en 1997 et les deux autres en 1998,
- pour les 7 plaintes déposées en 1997 : 4 ont déjà été jugées en 1998,
- pour les 4 plaintes déposées depuis le début de 1998 : aucune n'a été jugée.

Les peines prononcées apparaissent faibles. Si la peine de prison est presque systématique, elle est pratiquement toujours assortie d'un sursis total. Quant aux peines d'amendes, elles ne sont pas systématiques (elles n'ont pas été prononcées dans 7 jugements) et n'ont que rarement dépassé 50.000 francs. Parmi les peines complémentaires, on observe l'affichage ou la publication du jugement (dans 19 cas) et, dans un seul cas, une interdiction de droits civiques pour 3 ans.

¹ Il s'agit de la condamnation de M. Paul Natali à 15 mois d'emprisonnement avec sursis et 150.000 francs d'amende.

La fraude peut revêtir plusieurs aspects : si la dimension fiscale est la plus évidente, elle n'en est pas l'unique manifestation. De forts soupçons pèsent en effet sur la fiabilité des modalités d'attribution du revenu minimum d'insertion (RMI) comme de l'allocation adulte handicapé (AAH).

2.- Des soupçons de fraude pour certaines allocations sociales

L'analyse minutieuse de deux dispositifs d'aide (le RMI et l'AAH), fait apparaître des possibilités de fraude importantes en Corse, ce qui est d'autant plus regrettable que les détournements de ces aides se font au détriment de ceux qui, au sein de la population insulaire, devraient en être les uniques bénéficiaires.

a) Des lacunes avérées dans la gestion du dispositif RMI

Lors de la mise en place du RMI sur l'ensemble du territoire français, les montées en charge du dispositif ont connu des évolutions différentes selon les régions. En Corse, celle-ci fut extrêmement rapide : en effet, au cours des douze premiers mois de mise en place, les deux départements enregistrèrent les plus fortes progressions d'effectifs de métropole, avec un taux de 155 % en Corse-du-Sud et de 110 % en Haute-Corse, soit une hausse du nombre d'allocataires respectivement trois fois et deux fois plus forte qu'en métropole. Depuis 1992, l'augmentation du nombre de bénéficiaires a suivi celle de l'ensemble du pays : à une période d'augmentation importante entre 1992 et 1994 (avec des taux supérieurs à 15 % par an) s'est substituée une phase de décélération. Aujourd'hui, le nombre de bénéficiaires reste très élevé. **Plusieurs indices permettent d'avancer que des possibilités de fraude existent et que les ouvertures de droit sont réalisées de façon large sans que les contrôles d'usage soient réellement effectués.**

• Un dispositif très présent dans les deux départements

Plusieurs documents remis à la commission d'enquête par la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion lui permettent d'établir les constats suivants :

Le nombre de bénéficiaires du RMI apparaît très élevé par rapport à la population insulaire. Chaque département de Corse enregistre un nombre deux fois plus élevé d'allocataires du RMI que les départements français ayant un nombre d'habitants proches. En juillet 1998, la région corse comptait 8.331 allocataires payés, 4.225 en Corse-du-Sud et 4.106 en Haute-

Corse¹. En moyenne, pour 1.000 habitants, plus de 56 touchent le RMI en Corse-du-Sud et plus de 51 en Haute-Corse.

Comparativement au nombre de demandeurs d'emploi, le taux de Rmistes atteint en Corse un niveau beaucoup plus élevé que dans les autres départements. Le rapport entre le niveau du chômage et le nombre de bénéficiaires du RMI est en effet très éloigné du ratio national. Avec un même taux de chômage, un département métropolitain compte en moyenne 40 à 50 % de bénéficiaires du RMI de moins qu'en Corse.

La rotation des effectifs paraît plutôt faible en Corse et se caractérise par des flux d'entrées et de sorties du RMI peu importants². En Corse-du-Sud, la faiblesse de cette rotation et la rapidité de la montée en charge du dispositif expliquent un temps de présence au RMI sensiblement plus long que dans les autres départements métropolitains³. Notons qu'en Haute-Corse, ce temps de présence se rapproche davantage du niveau national⁴.

Le montant moyen du RMI est plus élevé en Corse que le montant moyen national. En juillet 1998, l'allocation moyenne atteignait 2.167 francs en Corse-du-Sud et 2.031 francs en Haute-Corse, la moyenne française se situant à 1.983 francs. Notons que le calcul du montant du RMI dépend de nombreux paramètres : la taille de la famille, le montant des autres prestations versées, le logement, les revenus extérieurs. Il semble que peu d'allocataires perçoivent – ou déclarent percevoir – des revenus autres que

¹ D'après les chiffres de la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion, en juin 1997, il y avait 8.000 allocataires du RMI, ce qui représentait, avec les ayants-droit, près de 13.000 personnes bénéficiant de l'allocation dans la région.

² En 1996, les sorties du RMI ne dépassaient pas 21 % du stock moyen d'allocataires, soit le taux le plus bas de métropole, alors que cette proportion atteignait 35 % en moyenne dans le reste du pays. Les entrées étaient, elles aussi, nettement plus réduites qu'ailleurs : elles représentaient 20 % du stock moyen en 1996, contre 43 % en métropole. Cinq départements présentaient des flux d'entrées et de sorties comparables à ceux de la Corse : les Bouches-du-Rhône, les Pyrénées-Orientales, la Seine-Saint-Denis, le Pas-de-Calais et le Nord.

³ En 1996, près d'un allocataire sur deux était dans le dispositif RMI depuis plus de trois ans, soit le plus fort ratio de métropole.

⁴ En 1996, seulement 35 % des effectifs de Haute-Corse se trouvaient dans le dispositif depuis plus de trois ans.

ceux du RMI en Corse. Cela pose le problème du contrôle de la réalité des déclarations qui fait l'objet de développements ultérieurs.

	Population	Taux de chômage	Nombre de RMistes	Taux de bénéficiaires	Nombre d'allocataires pour 1.000 habitants	Allocation moyenne
Corse-du-Sud	124.371	13,3 %	4.225	7,3 %	56,9	2.167
Haute-Corse	135.311	13,2 %	4.106	6,6 %	51,7	2.031
Ariège	136.610	12,4 %	2.969	5,4 %	40,7	1.980
Cantal	155.146	9,9 %	1.966	3,1 %	24,0	1.765
Creuse	126.977	10,7 %	1.670	3,6 %	24,6	1.888
Lot	156.900	10,5 %	1.941	3,1 %	23,6	1.923
Territoire de Belfort	137.069	11,2 %	2.038	3,4 %	28,2	1.886
Moyenne		12,2 %		3,7 %		1.983

Source : Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur les procédures d'instruction et d'attribution du revenu minimum d'insertion (RMI), juillet 1998

Comment expliquer que la part de la population concernée par le RMI dans la région Corse est l'une des plus élevées de métropole ? La commission d'enquête considère que cette particularité s'explique en premier lieu par les lacunes observées dans la gestion même du dispositif.

• Des allocations distribuées largement en l'absence de gestion globale du dispositif

Un récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales¹ a mis en évidence certaines défaillances dans les procédures d'instruction et d'attribution du RMI en Corse.

Il fait état de « chaîne d'incohérence et de non responsabilité de l'État, dans les deux départements ». En Corse, les caisses d'allocations familiales (CAF) ne sont pas en charge de la gestion du dispositif² : elles

¹ Rapport présenté par un conseiller technique de la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion, en juillet 1998. La mission a travaillé pendant 12 jours en Corse (7 jours en Corse-du-Sud et 5 en Haute-Corse).

² Comme le note le rapport déjà cité, la CAF de Corse-du-Sud « n'a pas la délégation comme cela est prévu notamment par la loi du 29 juillet 1992, sauf pour ce qui concerne la radiation automatique des bénéficiaires RMI qui ne sont pas payés depuis 4 mois et n'ont pas de contrat d'insertion. Les autres délégations n'ont jamais été

n'ont reçu aucune délégation en la matière. Ce sont des services déconcentrés de l'État, les directions départementales des affaires sociales (DDASS), qui doivent en principe gérer le dispositif et en assurer le contrôle. Or, la mission récemment effectuée en Corse, dans le cadre de l'inspection générale des affaires sociales, démontre toutes les faiblesses du système actuel : **« Il a semblé à la mission que, compte tenu du mode de fonctionnement des deux DDASS et des deux CAF, il est tout à fait probable que l'allocation RMI ait été distribuée sinon largement tout au moins à de nombreuses personnes qui n'auraient pas dû en bénéficier. »**

• Les carences en matière de prévention et de contrôle des fraudes

Le rapport déjà cité relève l'absence d'action de prévention de fraudes et de poursuites pénales à l'encontre des bénéficiaires ayant omis de déclarer les ASSEDIC, la formation rémunérée ou un emploi. **« Il n'y a donc aucun risque pour ceux qui fraudent. »** Et le rapport d'ajouter : **« Dans une société quelque peu fermée, car insulaire, cela doit se savoir. »**

Ainsi, certains allocataires du RMI « omettent » de déclarer des ressources (les ASSEDIC, une pension alimentaire, une pension vieillesse, la rémunération de leur formation par le CNASEA), ou ne séjournent plus sur le territoire national. Lorsqu'une telle situation est constatée, la DDASS se contente de radier les intéressés à partir du mois suivant la notification de la CAF. Il semble qu'aucune plainte ne soit jamais déposée auprès du parquet par les DDASS.

Les renseignements détenus par les deux CAF semblent pour le moins approximatifs, si l'on en croit la récente mission de l'IGAS qui note dans son rapport que les réponses qui lui ont été fournies par les cadres de direction étaient « peu fiables » : **« la DDASS et la CAF se renvoient la balle. On n'est jamais sûr de savoir, entre la CAF et la DDASS, qui donne le bon chiffre, qui décrit correctement la situation, qui couvre ou dénonce qui. »**

• Une gestion particulièrement défectueuse en Corse-du-Sud

La situation paraît notablement dégradée en Corse-du-Sud où la direction départementale des affaires sociales semble ne pas maîtriser le dispositif dont elle n'a aucune vision globale. D'après les investigations de

données à la CAF d'Ajaccio sans que l'on puisse nous en expliquer la raison et nous préciser qui a pris cette décision. »

l'IGAS, la DDASS possède une connaissance pour le moins parcellaire des bénéficiaires du RMI¹.

Plus grave : la direction départementale des affaires sanitaires et sociales n'applique pas certaines dispositions législatives et n'hésite pas à prendre certaines libertés avec les textes en vigueur. Ainsi la direction ouvre le droit au RMI et radie les bénéficiaires selon des critères qui lui sont propres et ne correspondent nullement aux textes législatifs ou réglementaires applicables. Par exemple, les contestations relatives au RMI sont systématiquement traitées par la DDASS elle-même, qui préfère semble-t-il les traiter en « recours gracieux » plutôt que de les transmettre à la commission départementale d'aide sociale (CDAS), comme elle devrait le faire. Ainsi aucun dossier n'a été examiné en commission départementale d'aide sociale depuis au moins 1993.

Selon toute probabilité, ces recours gracieux s'effectuent en faveur des demandeurs car aucun d'entre eux ne se retourne ensuite vers ladite commission. Les agents en charge de la gestion du RMI ont d'ailleurs reconnu devant la mission de l'IGAS traiter les dossiers en dehors du cadre juridique normal. Le rapport de l'IGAS remarque par ailleurs un lien de parenté entre la personne responsable du RMI à la CAF et celle en charge de ce dossier à la DDASS².

La CAF ne réalise pas de contrôle effectif sur les sous-déclarations ou les omissions qui marquent les déclarations et ne sont d'ailleurs pas considérées comme une manifestation de fraude. De ce fait, elles ne font l'objet d'aucune poursuite pénale. De même, la récupération des indus pose problème.

Contrairement à la situation qui prévaut dans de nombreux départements, il n'existe pas à la DDASS de fichier d'allocataires autre que celui fourni par la CAF - qui d'ailleurs ne donne que très peu de

¹ « Le chiffre donné pour les quelques rares poursuites pénales entreprises par la CAF est erroné, celui concernant les remises de dette est d'abord différent de celui que donne la CAF, puis la CAF (après concertation) donne le même chiffre ; les raisons de la réintégration des bénéficiaires RMI radiés sont inconnues des chargés de mission et aucun fonds de dossier permettant de justifier ces décisions n'est conservé (s'il a jamais existé) à la DDASS. »

² « Les relations avec la CAF sont décrites comme bonnes, sachant que jusqu'au 31 décembre 1997, date de son départ à la retraite, le cadre responsable du RMI à la CAF, et de ce fait correspondant de la DDASS, était (le père) de (la personne) chargée de mission RMI à la DDASS. »

renseignements - , ni aucun fonds de dossier permettant de comprendre et de suivre les décisions d'accord, de dérogation ou de rejet. Ainsi « *la lettre type de proposition d'ouverture de droit transmise par la CAF à la DDASS est totalement neutre (à la demande de la DDASS d'après ce que nous a dit la CAF, et le fonds de dossier n'existant pas, il est impossible de vérifier, à la DDASS, le bien-fondé ou non de la décision. »*

En outre, des personnes sont réintégrées dans le dispositif RMI sans que soient appliquées les dispositions législatives contraignant l'intéressé à élaborer, puis à faire valider un nouveau contrat d'insertion par la commission locale d'insertion. En Corse-du-Sud, les réintégrations interviennent en l'absence de tout nouveau contrat. Interrogés à ce sujet par la mission de l'IGAS, les agents de la DDASS ont prétendu tenir compte des situations particulières. Il s'avère que ces fonctionnaires ne demandent en réalité aucune pièce justificative leur permettant de prendre une décision d'opportunité.

Contrairement à ce que prévoient les textes (circulaire du 26 mars 1996), il n'existe pas de plan de contrôle du dispositif du RMI visant à mettre au point une politique de contrôle local, associant notamment les organismes instructeurs et les commissions locales d'insertion : « *la DDASS déclare que la CAF ne lui a jamais présenté de plan de contrôle, ce à quoi la CAF répond qu'on ne lui a jamais demandé ».*

D'ailleurs, la CAF ne respecte pas l'instruction de la circulaire du 26 mars 1983 prévoyant le contrôle mensuel de 15 % des ouvertures de droit et de 1 % du stock. Or des contrôles plus réguliers permettraient de mettre en évidence certains versements indus. Ceux-ci sont fréquemment provoqués par le versement, après l'ouverture du droit, d'autres prestations (comme les pensions vieillesse) n'étant pas signalées par le bénéficiaire. D'après les chiffres de la CAF de Corse-du-Sud, 2.052 cas d'indus auraient déjà été détectés en 1997 pour un montant moyen de 1.623,96 francs.

Le niveau d'accès des bénéficiaires du RMI au dispositif d'insertion, proche du niveau national en Haute-Corse, reste nettement plus faible en Corse-du-Sud. En 1996, plus d'un bénéficiaire du RMI sur deux possédait un contrat d'insertion en cours de validité dans le département de Haute-Corse. Ce taux, bien que sensiblement inférieur à ce que la loi prévoit, demeure proche de celui observé à l'échelle nationale. Le niveau d'accès aux mesures-emploi en Haute-Corse paraît voisin du niveau national : 17 % du stock d'allocataires étaient concernés par ce type de contrats (comme le contrat emploi solidarité) en 1997, soit seulement un point de moins qu'en métropole. C'est en Corse-du-Sud que la situation semble la moins favorable. Le taux de contrat d'insertion – 13 % au premier semestre 1997 – comme le taux d'accès aux mesures emploi – 12 % en 1997

– se situaient parmi les taux les plus bas en France. En 1997, un allocataire du RMI avait quatre fois moins de chance d’avoir un contrat d’insertion dans le sud de l’île que dans le nord.

Cette situation explique qu’une partie des crédits d’insertion ne soit pas consommée en Corse-du-Sud¹.

• Des constations plus nuancées en ce qui concerne la situation en Haute-Corse

Dans son rapport, l’Inspection générale des affaires sociales établit un constat moins préoccupant pour la Haute-Corse que pour la Corse-du-Sud. En Haute-Corse, il semble en effet que le dispositif soit géré de façon plus conforme aux textes en vigueur : *« comme dans le département de la Corse-du-Sud, le dispositif RMI n’est pas piloté. Toutefois, il a semblé à la mission que c’est surtout par méconnaissance et maîtrise insuffisantes du dispositif dans sa globalité que cela fonctionne mal. »*

Il faut toutefois noter que la CAF de Haute-Corse n’a jamais engagé de poursuites pénales quel que soit le montant de l’indu ou son origine. *« Si l’allocataire qui a un indu est toujours dans le dispositif RMI (ce qui signifie que la CAF peut récupérer l’indu) et ne demande pas de remise gracieuse, la CAF n’en informe jamais la DDASS. Il ne semble pas que cette dernière ait demandé d’être tenue au courant des indus et ait cherché à maîtriser mieux la situation. »*

• La nécessaire reprise en mains

Les divers éléments fournis à la commission la conduisent à préconiser un réexamen en profondeur de l’ensemble du dispositif dans les deux départements de Corse.

- **Les équipes chargées de gérer cette allocation, en place depuis de nombreuses années, doivent être renouvelées ou tout du moins remobilisées.** L’ensemble de la gestion pourrait être centralisé au niveau des DDASS à condition de recruter ou

¹ Selon des données fournies par la délégation interministérielle au revenu minimum d’insertion, en 1995, seulement 60 % des crédits d’insertion de l’année avaient été dépensés en Corse-du-Sud, ce qui représentait le deuxième taux le plus bas de métropole derrière la Marne. La même année, ce taux atteignait 96 % en Haute-Corse, ce qui constituait un taux équivalent à celui de la métropole.

de former du personnel très qualifié ayant de solides connaissances juridiques. Dans son rapport, l'IGAS suggère de « *muter dans l'intérêt du service public les fonctionnaires ou les contractuels des deux DDASS de la Corse sur le continent après au maximum 5 ans en poste en Corse.* »

- Les circuits de décision mériteraient d'être clarifiés car la dilution des responsabilités est aujourd'hui totale entre la CAF ou de la DDASS. Dans son rapport, l'IGAS suggère de renforcer la mission d'instruction administrative et de contrôle du RMI incombant aux CAF. Le dispositif ne pourra devenir transparent et fiable sans un investissement net de la part de chacune des CAF dans les deux départements. Comme le préconise le rapport déjà cité, il convient de fixer des objectifs aux CAF et de veiller à leur exécution ; leur travail doit en outre faire l'objet d'un contrôle a posteriori.
- Enfin, les activités de contrôle des situations des demandeurs doivent être renforcées et des poursuites pénales engagées en cas de fraude importante. Il n'est pas acceptable que le dispositif du RMI soit détourné de son objet par des personnes qui établissent en toute impunité des déclarations parfaitement erronées. Des échanges de fichiers entre les ASSEDIC, le CNASEA, les services fiscaux et la DDASS pourraient être mis en œuvre afin de donner aux DDASS des moyens accrus de contrôle et de détection des anomalies. Par ailleurs, une politique claire doit être définie concernant les cas de remise de dette ainsi que ceux de poursuites pénales.

Il sera à l'évidence nécessaire qu'un audit plus complet s'applique à la chaîne des décisions intervenant dans l'attribution du RMI. Le rôle des élus locaux et des travailleurs sociaux devra être examiné, ainsi que le fonctionnement des commissions locales d'insertion.

b) Des largesses dans les conditions d'attribution des allocations aux adultes handicapés (AAH)

Cette prestation a fait l'objet, elle aussi, d'une récente étude de l'Inspection générale des affaires sociales.

• Un taux record de bénéficiaires de l'AAH

Ancien, le phénomène de sur-représentation des allocations aux adultes handicapés en Corse se traduit par l'existence d'un « stock » de bénéficiaires important et stable depuis plusieurs années.

- **Rapporté au nombre d'habitants de l'île, celui des bénéficiaires de l'AAH en Corse-du-Sud et surtout en Haute-Corse, est entre deux et trois fois plus élevé que le taux national.** L'écart est de 1 à 7 entre le département le plus bénéficiaire, la Haute-Corse, et le moins bénéficiaire, les Yvelines. En Corse, 62,5 % des allocataires sont des femmes ; la population concernée vit en moyenne plus souvent en couple et est plus âgée dans l'île que sur le continent. Contrairement à l'évolution nationale, le nombre d'allocataires (environ 6.100) s'est stabilisé depuis 1989, année d'apparition du revenu minimum d'insertion (qui couvre comme on l'a vu plus de 8.300 personnes).
- **Le flux de demandes, qui ne décélère pas, reste toujours supérieur au taux observé sur le continent.** Ces demandes oscillent entre 1.500 et 2.100 par an pour l'AAH. Pour l'allocation compensatrice tierce personne (ACTP), elles ont augmenté jusqu'à un flux de 2.500 par an en 1995, qui s'est ensuite réduit avec l'adoption de la loi du 24 janvier 1997 créant la prestation dépendance. La demande fluctue selon les années entre 6,4 et 8,4 pour 1.000 habitants en Corse, alors que ce taux se situe entre 3,9 et 4,4 pour 1.000 habitants pour la France entière, soit la moitié du taux observé dans l'île.
- **Le poids des renouvellements est particulièrement lourd en Corse.** En 1997, 70 % des demandes portaient sur des renouvellements en Haute-Corse et 68 % en Corse-du-Sud, alors que le taux national était de 57 %. Les décisions de reconnaître comme handicapées de nombreuses personnes au cours d'une année ont incontestablement des conséquences sur le maintien d'un stock important de bénéficiaires par la suite.
- **Le taux des premières demandes reste également supérieur au taux continental** (2,1 demandes pour 1.000 habitants dans les deux départements, contre un taux national de 1,9 pour 1.000 habitants). Or ces taux devraient logiquement être plus bas en Corse, compte tenu du fait que le stock y est déjà plus important qu'ailleurs.
- **Les demandes de cartes d'invalidité – qui supposent un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 % – connaissent**

également une hausse spectaculaire (98 % en cinq ans) notamment en Corse-du-Sud, où elles progressent de plus de 30 % par an en moyenne. Il convient de relever que **l'obtention de ces cartes donne lieu à des exonérations fiscales** (une demi part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu, l'exonération de la vignette auto en cas de mention « station debout pénible », l'exonération de la redevance audiovisuelle, les exonérations concernant la taxe d'habitation et la taxe foncière).

• *Les dysfonctionnements des COTOREP*

Au total, l'enjeu financier n'est pas négligeable puisque l'AAH – qui constitue le minimum social le plus élevé – représente en Corse une dépense d'environ 210 millions de francs, l'ACTP de 200 millions ; les exonérations fiscales, plus difficiles à chiffrer, atteindraient environ 100 millions. D'où la nécessité d'examiner le fonctionnement des COTOREP, chargées dans chaque département de traiter les demandes d'inscription.

Le laxisme paraît particulièrement avéré dans le cas de la COTOREP de Corse-du-Sud qui, selon les termes de la récente note de l'Inspection générale des affaires sociales¹, « distribue généreusement aides et allocations, refuse peu², accorde beaucoup, y compris ce qui ne lui est pas demandé, et ce pour une longue durée », tandis que la COTOREP de Haute-Corse « commence timidement à refuser davantage³ ou à limiter la durée de certaines aides, mais accorde un nombre d'AAH « 35-2 » très supérieur à la moyenne nationale ». Rappelons que l'article 35, alinéa 2 de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975, codifié dans le code de la sécurité sociale à l'article 821-2, permet d'attribuer une AAH avec un taux d'invalidité de 50 % seulement, et non 80 %, si le handicap de la personne l'empêche de se procurer un emploi. Cette disposition fait l'objet d'interprétations variables d'une COTOREP à l'autre. En l'absence d'une doctrine générale et claire, l'application faite en Haute-Corse notamment résulte de l'interprétation la plus favorable.

¹ Note d'étape en date du 19 août 1998.

² Le taux de refus est passé de 1992 à 1996 de 34 % à 14 % pour l'AAH, de 41 % à 25 % pour l'ACTP et de 16 % à 10 % pour la carte d'invalidité.

³ Le taux de refus a atteint 28 % des demandes pour l'AAH en 1997.

Ni l'état sanitaire ni la situation de l'emploi ne permettent d'expliquer cette situation particulière à la Corse. Il ne semble pas que l'augmentation du nombre d'allocataires soit liée à une augmentation des pathologies susceptibles de provoquer des handicaps. D'ailleurs, l'état sanitaire de la population sanitaire en Corse est généralement jugé satisfaisant. L'offre de soins, abondante¹, est de bonne qualité.

L'analyse des causes de décès montre l'importance des maladies vasculaires et cancéreuses, mais cela s'explique par le vieillissement de la population. En revanche, les traumatismes, maladies mentales, maladies du système nerveux – qui permettraient d'expliquer un taux plus important de handicaps physiques ou mentaux, acquis ou congénitaux –, ne connaissent pas de taux particulièrement élevés en Corse.

A la suite du contrôle effectué sur place, la mission de l'IGAS a constaté, dans la note d'étape déjà citée, que des anomalies dans l'attribution des allocations étaient manifestes pour ce qui concerne les aides en 2^{ème} section. D'après la mission, qui a travaillé en collaboration avec la DRASS et deux médecins, **des doutes peuvent être émis sur la fiabilité du contrôle réalisé par la COTOREP de Corse-du-Sud** : *« il existe un fort écart entre les taux d'invalidité déterminés par la mission conformément au guide-barème et ceux déterminés par l'équipe technique. Cette situation diffère de ce que l'on observe pour les autres COTOREP, dans lesquelles le décalage est faible. (...) Au bout du compte, la décision prise (qu'il s'agisse d'un accord ou d'un refus) apparaît cohérente avec le contenu du dossier dans 37 % des cas. Dans 30 % des cas, une aide a été accordée sur un taux surévalué ; dans 7 % des cas, l'aide accordée paraît inadéquate à la situation de la personne demanderesse² ; enfin dans 26 % des cas, le dossier ne permet pas de conclure si l'aide l'a été à juste titre ou non ».*

D'après la mission de l'IGAS, **la situation apparaîtrait moins préoccupante en Haute-Corse** : *« à la différence de la Corse-du-Sud, les spécialistes sont moins exclus du dispositif. Les examens cliniques effectués par les deux médecins permanents de l'équipe technique paraissent plus*

¹ La Corse vient au premier rang des régions françaises en médecine, chirurgie, lits en moyen séjour et de réadaptation fonctionnelle grâce à un bon taux d'équipement hospitalier public et privé. L'offre de soins libérale atteint également des niveaux importants. La Corse enregistre une densité en médecins, masseurs kinésithérapeutes, pharmaciens d'officine, laboratoires d'analyse médicale plus forte que le continent.

² Il s'agit le plus souvent de personnes très âgées qui – sauf explication ne figurant pas dans le dossier (éventuelle pension de reversion, bénéfice antérieur de l'AAH, etc) – relèvent plutôt du fonds national de solidarité.

nombreux, plus sérieux, et plus conformes au guide-barème que ceux effectués à la COTOREP d'Ajaccio. (...) Au bout du compte, la décision prise par la COTOREP (qu'il s'agisse d'un accord ou d'un refus) apparaît cohérente avec les éléments contenus dans le dossier, tel que les deux médecins inspecteurs de la mission ont pu en prendre connaissance, dans 45 % des cas. Dans 22 % des cas, une aide a été accordée sur un taux surévalué ; dans 11 % des cas, l'attribution est inadéquate ; enfin dans 21 % des cas, le dossier ne permet pas de conclure si l'aide l'a été à juste titre ou non. ».

D'une manière générale, il semble que les attributions d'allocations et d'aides diverses vont nettement au-delà de ce que permettent les éléments contenus dans les dossiers.

En outre, chacune des deux COTOREP adopte des politiques différentes. Ainsi alors que les demandes d'AAH de personnes de plus de 60 ans sont acceptées de façon très large par la COTOREP de Corse-du-Sud, celle de Haute-Corse préfère renvoyer les dossiers vers le Fonds national de solidarité, ce qui paraît plus adéquat. **Les deux COTOREP choisissent la plupart du temps les interprétations les plus favorables aux demandeurs et donc les plus coûteuses**, en profitant par exemple du flou qui existe en ce qui concerne la nécessité ou non d'attendre la consolidation du handicap (c'est-à-dire attendre que l'affection ou l'accident soit à un stade stable) pour déterminer le taux d'invalidité et accorder des aides.

• L'attitude contestable de certains médecins

L'attitude de certains médecins doit probablement faire l'objet d'une attention particulière. L'Inspection générale des affaires sociales fait, dans sa note d'étape, le constat suivant : « *Dans l'échantillon examiné par les médecins de la mission, les certificats médicaux émanaient de 64 médecins différents, plus quatre d'origine indéterminée. Mais les certificats médicaux de près d'un quart des malades provenaient de 6 cabinets médicaux seulement. L'un de ces cabinets, qui regroupe notamment deux médecins de la même famille, à Porto-Vecchio, a vu passer 9 % des malades. Compte-tenu du nombre de médecins exerçant en Corse-du-Sud (262 en 1997, dont 112 spécialistes et 150 généralistes), l'écart entre le pourcentage calculé attendu (0,38 %) et ce résultat est statistiquement significatif. Deux explications sont possibles :*

- *soit il existe des sortes de filières,*
- *soit certains médecins délivrent des certificats de façon particulièrement prodigue, pour ne pas dire complaisante, hypothèse qui paraît confortée par les statistiques d'activité de la sécurité sociale. »*

• *Les actions urgentes à mettre en oeuvre*

Il sera sans doute nécessaire d'approfondir un certain nombre d'éléments évoqués ci-dessus. Néanmoins, on peut d'ores et déjà préconiser quelques orientations.

- **La première urgence est d'établir un système de contrôle régulier afin de mettre un terme aux abus les plus manifestes et de donner aux personnes intéressées un signal fort pour dissuader les demandes non sérieuses.** Mais l'inversion de cette tendance risque d'être difficile à mettre en oeuvre. La mission de l'IGAS relevait pour sa part **l'absence de culture du contrôle, l'ensemble du dispositif étant fondé sur le système déclaratif.** *« Si les causes naturelles de sorties représentent la moitié des cas (décès, admission aux avantages vieillesse, déménagements) et si les causes liées au fonctionnement du dispositif (refus de la COTOREP, niveau de ressources supérieur au plafond) représentent moins d'un quart, on note en revanche que plus du quart des sorties est douteux : certains « n'habitent plus à l'adresse indiquée » (NHPAI) ; d'autres « oublient » de demander le renouvellement de leur AAH ; d'autres enfin n'envoient jamais les rares justificatifs demandés. Tous ces modes de sortie devraient faire l'objet d'un contrôle dans le but de rechercher des probables indus. »*
- **Il convient, en second lieu, de sensibiliser le corps médical insulaire à la nécessité d'effectuer des contrôles sincères des personnes afin d'établir un diagnostic fiable.** Il n'est pas acceptable que les taux d'incapacité soient surévalués, ce qui correspond semble-t-il à une pratique assez largement répandue.
- **La troisième action prioritaire est de combler les lacunes dans le système de prise en charge des personnes lourdement handicapées, qui se traduisent notamment par un manque d'établissements médico-sociaux capables de les accueillir.** Le dispositif AAH est coûteux, car de nombreuses personnes sont chaque année « reconnues » handicapées, mais paradoxalement, il ne permet pas de prendre en charge de façon adéquate, les « vrais » handicapés lourds habitant dans l'île. Le sort de ces derniers devrait être amélioré. Déjà en 1994, une enquête de la direction régionale des affaires sociales (DRASS) avait permis de constater un déficit de 11 places dans les établissements socio-médicaux de Corse-du-Sud et de 41 places en Haute-Corse. Comme l'a noté l'IGAS *« s'il existe une nette*

augmentation des personnes reconnues handicapées en Corse, bénéficiant à ce titre d'allocations et d'avantages divers, ce système – coûteux pour la nation – n'est pas pour autant satisfaisant pour les vrais handicapés lourds de l'île, délaissés au profit d'une clientèle plus autonome. »

3.– Le détournement possible des aides communautaires

Il y a quelques années, l'affaire des «vaches corses» et des primes européennes détournées ont été à l'origine de nombreux articles de presse. Moins médiatisées, les difficultés des services de l'État pour assurer un suivi systématique et constant des opérations financées grâce à des fonds structurels européens sont également préoccupantes, même si de nets progrès ont déjà été accomplis en la matière.

a) L'affaire des primes agricoles en Haute-Corse

La révélation des pratiques frauduleuses en matière d'aides agricoles communautaires a fait suite à une enquête réalisée du 9 au 16 septembre 1994 en Haute-Corse¹ à l'initiative de M. Jacquot, alors directeur du FEOGA. Quelles en ont été les suites ? Quelles conclusions peut-on en tirer aujourd'hui ?

• Les anomalies et pratiques abusives révélées par le rapport Jacquot

Le point de départ de cette enquête était l'allégation selon laquelle la prime à la vache allaitante était à l'origine des incendies dévastant régulièrement le maquis corse. Un haut fonctionnaire communautaire ayant participé à la mission Jacquot a déclaré devant la commission d'enquête : *« Nous nous trouvons face à deux affirmations contradictoires. L'une, provenant des milieux écologistes, reprochait aux subventions communautaires d'avoir contribué à l'augmentation exponentielle du cheptel dont le nombre aurait été multiplié par trois en dix ans. Les ressources alimentaires n'ayant pas suivi, cela obligeait, nous disait-on, les bergers à mettre le feu au maquis pour permettre aux animaux de trouver leur nourriture. Une autre source indiquait que le système des*

¹ Notons que l'enquête s'est limitée à la Haute-Corse, car les incendies avaient eu lieu dans ce département principalement.

primes en Corse était très particulier et ouvert à de nombreuses possibilités de fraudes ». (...)

L'enquête, qui fut diligentée sous la procédure dite d'apurement des comptes¹, consista, d'une part, à vérifier auprès de l'administration locale en Corse les mécanismes de contrôle mis en œuvre par les autorités françaises, et d'autre part, à effectuer des contrôles sur place pour apprécier de façon pratique comment ces contrôles étaient effectivement organisés. La mission, qui dura cinq jours en septembre 1994, permit de mettre en évidence certaines anomalies préoccupantes dans l'organisation administrative. Le rapport Jacquot indique en effet² : **« il n'apparaît pas que soient données les instructions indispensables et que soient suffisants les moyens de tous ordres, mis à la disposition des services locaux, pour que ceux-ci puissent remplir efficacement leur tâche de gestion et de contrôle. »**

A partir d'un examen des dossiers tenus à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt et de contrôles sur le terrain (12 communes et, dans chacune d'elle, une demi-douzaine de dossiers d'éleveurs), la mission fut amenée à établir des constats sévères, exposés dans un rapport bref (8 pages) et percutant, et repris dans une publication annuelle de la Commission européenne, « La protection des intérêts financiers de la communauté. La lutte contre la fraude »³.

Lors de l'inspection, qui porta sur l'exercice 1993, **les contrôleurs relevèrent différents procédés utilisés pour bénéficier indûment de deux catégories de primes européennes : l'indemnité spéciale montagne (ISM)⁴ et la prime à la vache allaitante¹ (PVA)**. Il suffisait dans le premier

¹ En fonction du règlement 729-70 qui permet à la Commission de Bruxelles d'examiner, à la fin de chaque exercice, mesure par mesure, si les États membres ont respecté les obligations découlant de la réglementation communautaire en matière agricole.

² cf page 3 du rapport Jacquot.

³ Voir rapport annuel pour 1994 ; pages 47 et 48 de la version française.

⁴ L'indemnité spéciale montagne a été mise en place par la Communauté en 1975. Elle est plafonnée à 50 UGB/exploitation en Haute-Corse. Selon les réglementations communautaires et nationales, l'ISM doit être réservée à des agriculteurs à titre principal, résidant en permanence dans des zones de montagne, y maintenant le cheptel primable pendant l'hivernage, 80 % de la SAU devant se trouver en zone de montagne. Les animaux doivent de plus être déclarés à la MSA et le cheptel être en règle avec les prescriptions sanitaires. Des agriculteurs à titre secondaire peuvent également bénéficier de l'ISM mais sous certaines conditions de revenus et uniquement en zone de

cas de domicilier le troupeau installé en plaine sur une commune classée zone de montagne, grâce à la complaisance du maire concerné, aucun contrôle réel n'étant par la suite effectué concernant l'identification des terrains où les troupeaux étaient supposés paître.

Alors que l'article 5 du règlement CEE 3887 / 92 relatif à la prime à la vache prévoit l'obligation de signaler dans la demande d'aide toutes les informations nécessaires sur le lieu de rétention des animaux, l'examen des dossiers permit à la mission de constater que, bien souvent, les demandeurs ne signalaient pas ce lieu avec précision et qu'ils se contentaient d'inscrire le nom de la commune où l'exploitation était localisée (et non le troupeau). Lors des contrôles effectués sur le terrain, il a été également constaté à plusieurs reprises que les troupeaux ne se trouvaient pas sur les surfaces appartenant à l'exploitation en question. De même, la réglementation communautaire n'était pas respectée au regard de la notion d'« animal éligible ». En outre, il a été constaté qu'il n'existait pas de véritable suivi sanitaire des animaux en Haute-Corse.

Les contrôleurs découvrirent que certains fraudeurs résidaient en réalité en région parisienne. Dans d'autres cas, l'existence même du cheptel ne pouvait être établie. Enfin, l'indemnité spéciale montagne, limitée aux troupeaux de 50 bêtes, donnait lieu à l'utilisation fréquente de prête-noms. Un propriétaire de plusieurs centaines de bêtes pouvait ainsi, en divisant artificiellement son cheptel en unités de 50, attribuées à des membres de sa famille, multiplier le gain.

Un haut fonctionnaire communautaire ayant participé à la mission Jacquot a déclaré devant la commission d'enquête : *« Nous nous sommes aperçus qu'au sein de la DDAF, une seule personne procédait au contrôle administratif des demandes, ce qu'elle ne pouvait faire compte tenu de la masse de celles-ci. Pour les deux indemnités les plus importantes, la prime à la vache allaitante et l'indemnité spéciale montagne, plus de deux mille demandes étaient répertoriées par an. Il était impossible à une personne d'organiser le contrôle administratif des demandes et d'orienter les contrôles sur place. La deuxième anomalie qui nous a frappés était l'absence, dans le département de Haute-Corse, de fichier informatisé actualisé d'identification des animaux. Ce fichier était tenu par la*

montagne et de haute-montagne. Les animaux doivent en outre être identifiés et l'éleveur doit fournir une fiche d'étable.

¹ La prime à la vache allaitante (PMTVA) a été mise en place en 1980. Pour pouvoir en bénéficier, il faut détenir un troupeau de vaches allaitantes destinées à l'élevage pour la production de viande.

Chambre départementale de l'agriculture. Le jour où nous y sommes allés, il était en panne. En fait, il n'existait plus depuis un an. La responsabilité de l'identification des animaux était le fait des vétérinaires privés qui distribuaient les boucles, en hiver, lors des mesures de prophylaxie.(...)

*« Nous nous sommes aperçus que **la définition de la vache allaitante retenue n'était pas la même que celle fixée par la réglementation communautaire.** Celle-ci fait état de vaches ayant vêlé ou admet la possibilité de remplacer une vache ayant vêlé par une génisse sur le point de mettre bas. En Corse, la direction départementale de l'agriculture avait décidé que pouvait être considérée comme vache allaitante toute vache d'un âge supérieur à 18 mois, sans considération de la nécessité qu'elle ait vêlé. Or les vaches corses présentent la spécificité de vêler entre trente et quarante mois. **Les demandes étaient donc présentées pour des animaux non éligibles.***

*Nous avons également été **surpris d'apprendre que les animaux n'étaient pas visibles sur place.** Ils étaient déclarés résider dans une commune déterminée, mais on nous expliquait qu'ils se trouvaient dans la montagne parce que c'était la période d'estive.*

*En outre, il n'y avait **pas d'identification du foncier.** Pour bénéficier d'une prime, il faut, pour des raisons écologiques, une certaine densité à l'hectare. Pour 1994, elle était fixée à trois unités de gros bovins par hectare. En fait, nous n'avons pas vu de propriétés. La plupart du temps, nous avons vu des estives communales partagées sans que personne ne sache exactement qui en avait le droit d'utilisation.*

*Nous avons été **surpris aussi par la définition de l'exploitant agricole.** Nous avons rarement trouvé d'exploitants agricoles. Il s'agissait parfois de gens résidant ailleurs qu'en Corse ou en ville, à Bastia ou à Ajaccio, mais qui n'habitaient pas dans la commune où leur troupeau était censé se trouver.*

*Enfin, nous avons été particulièrement étonnés par **l'utilisation de prête-noms.** La prime à la vache allaitante ainsi que l'indemnité spéciale montagne sont soumises à des limites. Pour la vache allaitante, il s'agit d'un droit à prime introduit en 1993, fixé en fonction des droits détenus en 1992. Ces droits sont arrêtés chaque année par la direction départementale de l'agriculture. Concernant l'indemnité spéciale montagne, la limite fixée par les autorités françaises est de 50 unités de gros bovins. Pour dépasser ces limites, certains propriétaires de gros troupeaux ont utilisé des prête-noms. Nous nous sommes trouvés en face de personnes qui ne connaissaient pas la composition exacte de leur cheptel. Il était manifeste qu'ils n'avaient pas rempli la déclaration qu'ils avaient déposée. (...)*

L'octroi de l'indemnité spéciale montagne est soumise à plusieurs conditions. L'une est que l'exploitant doit résider en permanence dans la zone où il déclare avoir son exploitation . Une autre est liée aux conditions de l'activité, à savoir qu'il doit être exploitant à titre principal. (...) Dans ce domaine, nous avons rencontré le même problème qu'avec la prime à la vache allaitante : on utilisait des prête-noms pour justifier d'une résidence. Lorsqu'on cherchait à savoir le lieu où résidaient les personnes qui demandaient les primes, on ne le trouvait pas. (...) Après avoir visité douze communes qui représentaient soixante-dix exploitants, nous avons décelé cinquante-et-une anomalies. »

• Les suites données à la mission

En conclusion de ce rapport, il était demandé aux autorités françaises de prendre des mesures concrètes de redressement individuel à l'encontre des bénéficiaires en situation d'irrégularités, et d'effectuer un audit des conditions d'octroi des indemnités spéciales montagne de 1988 à 1992. La Commission européenne annonçait (pour le département de la Haute-Corse) la suspension des avances et paiements du FEOGA concernant l'ISM pour 1993 et les années suivantes, et concernant la prime à la vache allaitante pour 1995 et les années suivantes. Elle décidait de procéder à une réduction financière et forfaitaire de 50 % des dépenses encourues pour le FEOGA au titre de l'exercice 1994 pour la prime à la vache.

En réponse, le gouvernement s'engagea à renforcer ses contrôles grâce à la mise en place d'un système efficace d'identification animale en Haute-Corse, et annonça que les irrégularités constatées feraient l'objet de sanctions. Au printemps 1996, la Commission européenne se déclarait satisfaite, globalement, par les actions entreprises par les autorités françaises.

Un haut fonctionnaire communautaire a apporté les précisions suivantes à ce propos : « *Le FEOGA, en collaboration avec l'UCLAF¹ et le*

¹ L'UCLAF, la cellule de lutte contre la fraude aux fonds communautaires, actuellement rattachée au secrétariat général de la Commission européenne, comprend aujourd'hui 127 personnes, dont environ 70 enquêteurs, issus des corps de contrôle nationaux. Notons que les personnels ont été recrutés sur la base de statuts temporaires, dans les administrations nationales, fiscales, de police et auprès des autorités judiciaires. C'est M. Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, qui décida la création de ce service. Selon un haut fonctionnaire communautaire, celui-ci est chargé « *d'une activité particulière qui n'est pas une mission d'audit, comme celle exercée par les administrations et les auditeurs externes de la Cour des comptes, mais une activité fondée sur le renseignement, des enquêtes, des investigations de longue durée, pour aider sur le plan administratif, à la manifestation de la vérité. »*

*contrôle financier, a utilisé l'arme de l'apurement des comptes. Ayant estimé que le système mis en place par les autorités françaises ne garantissait pas la régularité des dépenses, il a décidé d'en retenir une partie. Dans un premier temps, le directeur général de l'agriculture avait décidé la suspension du versement des primes par le FEOGA à la France, pour ce qui concernait la Corse, en demandant aux autorités françaises de prendre un certain nombre de mesures : l'examen systématique de l'ensemble des demandes pour les quatre dernières campagnes, la poursuite effective des cas d'irrégularités et leur communication aux services de la Commission, suivant la procédure prévue à cet effet (...). **Cette suspension a été levée après que les autorités françaises eurent présenté un plan de réorganisation.** Ce plan prévoyait une augmentation des effectifs de contrôle, le changement de statut des agents chargés du contrôle sur place – nous avons constaté qu'il s'agissait de vacataires embauchés pour trois mois et résidant dans la commune qu'ils étaient chargés de contrôler, de sorte qu'ils étaient soumis à la pression du milieu ambiant – et la poursuite des cas de fraude. »*

D'après un ancien haut responsable communautaire très au fait de ce dossier, *« ce qui n'a pas été obtenu des autorités françaises, c'est qu'elles remontent dans le temps – le contrôle portait sur l'année 1993 – afin de contrôler certains individus tels que cet homme, secrétaire d'un académicien, se déclarant agriculteur de la montagne – et percevant à ce titre une prime de la Communauté – et habitant quai Conti à Paris ! L'administration nous a répondu avec cette formule : « pour des raisons d'ordre public, nous ne pouvons accéder à votre demande. » Il a donc été décidé que la communauté française – et donc le contribuable – allait payer ces sommes indues, résultant des corrections financières décidées par la Commission ».*

Selon le ministère de l'Agriculture, l'identification animale (identification individuelle des bovins par cheptel) s'effectue désormais par la Chambre d'agriculture de façon efficace. Il aurait été décidé d'exclure les génisses des animaux éligibles à la prime et les exploitations non situées en zone de montagne pour l'indemnité spéciale montagne. Toujours selon le ministère, et contrairement à ce que d'aucuns avaient prétendu, le gouvernement de l'époque ne se serait pas substitué au FEOGA lorsque les aides ont été suspendues. En revanche, c'est bien le contribuable français qui a assumé la charge des sommes perçues indûment et jamais reversées.

• Quelles conclusions en tirer aujourd'hui

– La direction départementale de l'agriculture et de la forêt, qui n'était pas dotée des moyens de contrôle adéquats en 1994, est-elle

aujourd'hui dotée des moyens nécessaires aux vérifications sur la réalité des déclarations ?

Il semble que ce service ait négligé, dans le passé, ses activités de contrôle par manque de moyens ou de volonté. Il est toutefois difficile de mesurer le degré d'organisation de la fraude qui s'était développée en matière d'attribution de la prime à la vache allaitante. Un haut fonctionnaire communautaire ayant participé à la mission Jacquot a expliqué devant la commission d'enquête : « *Le système de prête-nom n'a été possible que parce que les élus corses, notamment les maires, l'ont permis, car c'est la délivrance des attestations de résidence qui permettait de bénéficier des primes. (...) On peut simplement dire qu'il existait un usage relativement répétitif du prête-nom. La plupart des gens que nous avons rencontrés ne connaissaient pas la consistance exacte de leur cheptel.* »

Lorsque le rapport Jacquot a été rendu public, la Commission européenne n'a pas manqué de stigmatiser l'attitude des pouvoirs publics français en dénonçant leur inertie. Les renseignements obtenus par la commission d'enquête la portent à considérer que des progrès restent toujours à accomplir par les services déconcentrés de l'agriculture, au niveau départemental et régional, en matière de contrôle. **Le rapport Jacquot a mis en lumière la déconcertante facilité avec laquelle la fraude a pu s'installer en Haute-Corse. Il n'est pas certain que la situation ait radicalement évolué depuis.**

– D'une manière générale, l'affaire des primes agricoles a montré que les autorités françaises ne s'étaient guère préoccupées du bon emploi des primes agricoles européennes avant la publicité faite autour du rapport Jacquot. Cette attitude a-t-elle réellement évolué ? Il est difficile de le dire.

Un haut fonctionnaire communautaire membre de l'UCLAF a estimé : « *Nous avons eu souvent le sentiment, surtout dans notre domaine, où nous sommes amenés à aller sur le terrain, que les autorités nationales, d'une façon générale, considèrent que les crédits communautaires, c'est de l'argent qui vient d'ailleurs* ». Ce constat ne s'applique pas qu'aux seules primes agricoles ; il est également valable pour la consommation des fonds européens structurels.

b) Un déficit de contrôle dans l'utilisation des fonds structurels

Au terme de ses travaux, la commission tient à souligner le manque de moyens mis à la disposition des services déconcentrés pour assurer le meilleur suivi possible des programmes communautaires.

• *La responsabilité des services de l'État*

La Corse est certes dotée d'un statut particulier et la répartition des compétences entre l'État et ses partenaires – la Collectivité territoriale et ses offices – doit être prise en compte. Néanmoins, la responsabilité de l'État, qui résulte des engagements communautaires de la France, demeure pleine et entière en ce qui concerne la gestion des fonds structurels dans cette région. Celle-ci ne saurait être déléguée ni se partager avec d'autres instances que les autorités administratives.

C'est le secrétariat général pour les affaires corses (SGAC) qui, au sein de la préfecture, est responsable du suivi des programmes européens et doit fournir à l'instance habilitée à certifier les dépenses (le préfet de région ou le secrétaire général) les données collectées auprès des maîtres d'ouvrage ou des services coordonnateurs.

• *Les lacunes actuelles des modalités de contrôle*

Dénoncées dans plusieurs rapports, certaines insuffisances du système ont persisté et doivent être signalées.

Du 4 au 8 juillet 1994, une mission de contrôle du Programme opérationnel intégré (POI) de la Corse fut diligentée par les services de la direction générale chargée du contrôle financier à la Commission européenne (DG XX). Dans un rapport remis le 30 mars 1995, il est indiqué : « *Il n'existe jamais au SGAC de situation exhaustive, sur base de données comptables collectées périodiquement, des investissements réalisés dans le cadre des programmes financés par le FEDER. (...) Aucun système de comptabilité séparée, ni de codification comptable adéquate n'existe auprès du SGAC ou du maître d'ouvrage permettant d'avoir des états récapitulatifs reprenant l'ensemble des transactions relatives aux opérations cofinancées par le FEDER* ». Ces constatations, sévères, donnent le sentiment que les représentants de l'État en Corse n'ont pas les moyens de contrôler réellement le suivi des opérations FEDER dans l'île.

En décembre 1996, un rapport de l'Inspection générale de l'administration du ministère de l'Intérieur relatif à « l'assistance technique des fonds structurels européens en région Corse » mentionnait également les difficultés rencontrées par le secrétariat général pour les affaires corses dans les termes suivants : « *la mission a constaté que le SGAC souffrait d'un retard sur trois points importants : l'informatisation de la gestion des fonds européens (...), l'information qui ne paraît pas suffisamment assurée auprès des porteurs de projets, notamment par l'édition de brochures et de plaquettes permettant de présenter les différentes aides de*

façon claire et didactique, l'appui aux opérateurs sur le terrain et leur contrôle éventuel ».

Une mission effectuée plus récemment¹ a établi qu'en dépit des efforts entrepris à partir de 1996 sous l'impulsion notamment du préfet Claude Erignac, le SGAC restait relativement démuné et demeurait une structure trop légère. De plus, le rapport relevait que le service déconcentré désigné comme coordonnateur d'un fond n'assurait pas systématiquement l'instruction des opérations correspondantes. Cette instruction peut être réalisée par un service de l'État, un service de la Collectivité territoriale ou un office. D'après cette analyse, la présence des offices n'aurait guère facilité la maîtrise des informations par les services de l'État.

• Des améliorations à confirmer

De 1996 à février 1998, l'organisation du suivi et du contrôle des fonds européens fut marquée par la volonté du préfet Claude Erignac de renforcer les outils de contrôle du secrétariat général pour les affaires corses. La situation s'est incontestablement améliorée grâce à l'effort entrepris en ce sens au cours des deux dernières années ; mais la multiplicité des acteurs en présence (services déconcentrés de l'État, Collectivité territoriale de Corse, collectivités locales, offices et agences) ainsi que le morcellement des compétences en matière d'instruction et de gestion des crédits délégués rendent encore très difficile la tâche du représentant de l'État.

Lors d'un déplacement à Ajaccio, la commission d'enquête a toutefois pu constater que le système de « monitoring » avait été largement renforcé au cours des deux années précédentes. Il conviendrait cependant de recentrer davantage le système de suivi, encore trop éclaté, au niveau du SGAC.

• Un exemple particulier : la route d'accès au port de Propriano

Il a déjà été précédemment question du cas du port de la commune de Propriano. L'exemple développé ici concerne uniquement le dossier relatif à la route qui aurait dû être construite pour accéder à ce port. Il faut tout

¹ Un « audit de système » a été réalisé par l'Inspection générale de l'agriculture, la commission interministérielle de coordination des contrôles et l'Inspection générale de l'administration. Deux déplacements ont été effectués dans l'île dans ce cadre (du 27 au 31 octobre 1997, puis du 11 au 13 février 1998).

d'abord rappeler que la commune de Propriano avait été reconnue éligible à un financement Interreg 1 « Corse-Sardaigne » pour réaliser cette route. **Le montant des travaux devait en principe atteindre 6 millions de francs. Une subvention initiale de 3 millions de francs fut attribuée à la commune le 20 décembre 1993 ; le montant de 1,5 million fut versée dans un premier temps. A la clôture du programme européen, les travaux n'avaient pas été réalisés**, et environ 400.000 francs semblaient seulement justifiés.

Un premier ordre de versement d'un montant de 1.110.030 francs fut donc émis en décembre 1997, suivi d'un second de 389.969 francs le 25 février 1998. Le trésorier-payeur général fut, pour sa part, saisi le 9 juillet 1998 d'une demande de recouvrement des sommes.

Dans un courrier du 17 février 1998, le préfet Bernard Bonnet écrivait à l'attention du maire de Propriano : *« le 19 février 1997, mon prédécesseur a été amené à émettre à l'encontre de votre commune un titre de perception d'un montant de 1.110.030,52 francs. Cette décision destinée à récupérer le trop perçu FEDER dont a bénéficié votre collectivité, dans le cadre de la mise en œuvre du programme Interreg 1 Corse-Sardaigne pour la réalisation de l'opération « aménagement de l'accès au port » s'est fondée notamment sur le montant des dépenses réalisées à la date du 31 décembre 1996, date de clôture du programme. Le montant des dépenses constatées s'élevaient à 779.938,96 francs, ce qui pouvait justifier comptablement un versement FEDER correspondant de 389.969,48 francs (50 %). »*

Le préfet de Corse indiquait ensuite au maire de la commune que les dépenses engagées (779.938,96 francs) ne pouvaient être considérées comme couvertes par le programme européen : « ces dépenses doivent être considérées comme liées à des travaux préparatoires, sans aucune fonctionnalité, ce qui les écarte du champ d'intervention normal du FEDER. »

Dans un autre courrier, en date du 9 juillet 1998, le préfet de Corse interrogeait le trésorier-payeur général sur l'état des procédures engagées en vue du recouvrement des sommes en question. Au moment de la rédaction du présent rapport, ce dernier n'avait pu réaliser ce recouvrement et s'appropriait à relancer cette demande auprès de la commune. Si celle-ci n'aboutit pas rapidement, une procédure d'inscription d'office au budget communal devra être réalisée.

De son côté, l'UCLAF, alertée par cette situation, effectua une mission sur place les 24, 25 et 26 mars 1997. Comme l'a expliqué un haut fonctionnaire communautaire entendu par la commission d'enquête, *« sur le plan communautaire, la situation était assez simple. Il y avait une*

programmation de cette action à hauteur d'un coût total de 6 millions de francs, comprenant un cofinancement FEDER de 3 millions de francs. Une avance de 1,5 million de francs avait été versée dès l'engagement de l'action. La réalisation de l'ouvrage ayant été abandonnée, un ordre de reversement avait été décidé par le préfet pour la partie qui excédait les quelques travaux réalisés. Ceux-ci consistaient en la mise en place de canalisations et en la réalisation de quelques études et s'élevaient à environ 800.000 francs. D'un point de vue budgétaire, la question portait, sur le reliquat de cette somme de 50 % des 800.000 francs. »

« (...) Pour nous, services de la Commission, nous avons observé une difficulté de fonctionnement des différents services de l'État chargés de l'aspect communautaire.

Trois administrations principales sont concernées sur le plan local. Les directions de l'équipement, la direction régionale, la direction départementale et les services dérivés, en tant que maître d'œuvre, en tant que service instructeur ou coordonnateur ont participé à toutes les opérations depuis le premier jour. La direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a vocation, en matière de marchés publics, à participer aux commissions d'ouverture des plis et à traiter de ces données. Les services du préfet et de la sous-préfecture chargés du contrôle de légalité n'ont pas jugé substantielles les irrégularités pour attaquer ces actes devant le tribunal administratif.(...)

Le premier grief que nous avons fait est que les autorités administratives françaises n'aient pas communiqué ce cas à la Commission, comme il est prévu dans un règlement de 1994. Cette situation n'était pas propre à la Corse ni à la France, mais elle était suffisamment préoccupante pour que Mme Gradin¹ écrive, en janvier 1997, à M. le Premier ministre de la France, pour faire état de cette absence de communication de cas d'irrégularités. Le Premier ministre a répondu assez rapidement qu'il était lui-même préoccupé du sujet et que les choses allaient changer.

Le nombre de cas n'est peut-être pas suffisamment important pour en tirer des conclusions générales, mais les quelques cas que nous avons à traiter en France dans le domaine des fonds structurels sont extrêmement graves, qui mettent en cause tant des services administratifs que d'autres autorités. Nous observons des difficultés de fonctionnement des services

¹ Mme Anita Gradin, commissaire européen, est en charge du contrôle financier (DG XX)

qui en ont la charge, plus précisément de ceux qui ont la charge des actions communautaires, et une faible capacité au niveau central, qu'il s'agisse de l'ICLAF¹ ou de la commission interministérielle chargée du contrôle, à mobiliser leurs ressources pour améliorer la situation. »

En définitive, la commission d'enquête préconise que la plus grande vigilance s'exerce dans le domaine de l'utilisation des fonds structurels car, comme l'a indiqué à la commission un ancien haut *Corse*. » responsable communautaire, « *il existe (dans l'espace communautaire) des poches de fraude dans lesquelles nous trouvons la Corse.* »

III. ? À LA RECHERCHE DES CAUSES : L'INCONSTANCE DES GOUVERNEMENTS, LES DÉFAILLANCES DES POUVOIRS LOCAUX, LA PUISSANCE DES RÉSEAUX D'INTÉRÊT

Une fois posé le diagnostic global sur la situation de la Corse et présenté quelques cas « pathologiques » parmi les plus significatifs, il reste à rechercher les causes de la « spirale infernale » dans laquelle se trouve entraînée l'île.

Dire que les responsabilités sont partagées entre l'État et les pouvoirs locaux pourrait, à première vue, apparaître comme un souci cosmétique de renvoyer tous les acteurs dos à dos. Le risque existe d'être accusé, en partageant les responsabilités, de vouloir disculper les uns et les autres.

Pourtant, la commission d'enquête assume ce risque, car il ne s'agit de rien d'autre que de reconnaître la réelle complexité de la situation et l'imbrication des responsabilités.

Par ailleurs, s'il ne s'agit pas de nier l'attachement de la grande majorité des habitants de la Corse à la France et à la République, force est de reconnaître que la population, qui a su manifester son indignation dans la rue pour dénoncer les dérives, hésite entre la peur et la résignation. Il serait, en outre, absurde de nier que certaines caractéristiques sociologiques ou les soubresauts de l'histoire récente constituent, sinon des obstacles à proprement parler, du moins des freins à l'évolution de l'île.

La responsabilité de l'État est lourde et la commission d'enquête n'entend absolument pas l'en dédouaner. Cette responsabilité est, en effet,

¹ L'ICLAF est l'instance de coordination de la lutte anti-fraude aux fonds communautaires en France.

double, à la fois politique et administrative. Comment nier, en effet, que les tactiques successives et les moyens parfois employés par tous les gouvernements

– autant de compromis qui n'étaient pas tous des compromissions – aient profondément dérouté l'opinion, nationale et insulaire, découragé tous ceux qui étaient prêts à agir et paralysé l'exercice des fonctions régaliennes ? Mais, cette responsabilité est aussi administrative. Traitant largement la Corse comme n'importe quel autre département rural de taille comparable, les administrations centrales de l'État n'ont pas tiré toutes les conséquences, en termes de moyens ou de procédures, des particularités de l'île, semblant au contraire faire preuve d'une résignation qui, dans ce cas-là, s'avère proche du renoncement.

Peu enclins à prendre le destin de l'île en mains, les responsables locaux tiennent, quant à eux, un double discours, tant à l'égard de l'État – s'affirmant républicain d'un côté, revendiquant l'exception de l'autre – que des nationalistes. La dénonciation de la violence de ces derniers, quand elle n'est pas tempérée par le jeu des solidarités familiales ou villageoises, est alors utilisée pour mieux plaider les dossiers locaux à Paris, quand elle n'est pas aussi destinée à détourner l'attention de telles ou telles turpitudes.

Dans ce dramatique jeu de rôles, les mouvements nationalistes justifient, à leur tour, leur violence par les errements de la classe politique locale. Sous couvert de discours rappelant l'idéal initial, ils n'ont eu pourtant de cesse d'adopter des méthodes, qui peu à peu, se sont souvent rapprochées d'une délinquance de droit commun. Le fameux « impôt révolutionnaire », qui n'est rien d'autre qu'un racket pur et simple, a alors servi de base financière pour prendre le contrôle de secteurs entiers de l'économie insulaire.

Enfin dans ce contexte, l'émergence de réseaux d'influence multiformes, dont maints signes diffus révèlent la force grandissante, a contribué aussi à décourager les énergies.

A.– LES CORSES ET LA RÉPUBLIQUE

Rechercher les causes de la crise corse dans les structures de la société insulaire ou dans le comportement de ses habitants est un exercice difficile, car il importe d'éviter à la fois les explications sociologiques sommaires et donc caricaturales ou les généralités stigmatisantes.

Difficile, mais pourtant nécessaire. Car, comme l'expliquait un ancien ministre à la commission d'enquête : *« finalement, ce sont les peuples qui font leur histoire.(...) Il faut introduire le vrai système démocratique, le vrai système représentatif qui fait que le pouvoir ne vienne pas de la tradition, de la reconnaissance implicite ou du respect, mais de l'élection. Il faut affirmer que ce qui est légitime, ce sont les décisions prises par ceux qui sont élus et que les décisions prises contrairement au droit par ceux qui ne sont pas élus, par ceux qui accordent des passe-droits, par ceux qui ont obtenu que le dossier soit placé au-dessus de la pile ou que l'on inscrive trois zéros là où il faudrait n'en inscrire qu'un, ne sont pas légitimes ».*

Refonder la République en Corse suppose que les habitants de l'île s'interrogent sur la pertinence de certains caractères historiques de leur société, qui en constituent en quelque sorte la face cachée.

Des relations ambivalentes avec le droit et la violence constituent autant d'éléments d'explication. Ils ne sauraient pourtant, non seulement remettre en cause mais aussi faire douter de l'attachement sincère des Corses à la République.

1. ? Une relation complexe au droit

« Il ne faut pas dire que l'on va « restaurer » l'État... Il n'a jamais existé en Corse. La Corse a toujours été dans un statut spécial, un statut de faible application du droit » déclarait un ancien ministre devant la commission d'enquête.

Au-delà de la boutade, de tels propos illustrent l'attitude ambiguë que les Corses observent à l'égard du droit et, plus généralement, à l'égard des règles d'organisation d'une société démocratique moderne.

Pourtant, on constate chez les habitants de l'île une attirance pour le droit. Les signes en abondent. La Corse a donné à la France d'illustres lignées de juristes ou d'avocats. La chose judiciaire passionne l'opinion insulaire comme en témoigne le public nombreux des cours d'assises.

Et pourtant, les signes d'évitement du droit sont tout aussi nombreux et témoignent d'une approche utilitaire de celui-ci.

Dans le meilleur des cas, la règle est perçue comme une complication inutile qui obligerait à modifier des pratiques séculaires. L'absence fréquente de titres de propriété, la persistance de l'indivision, l'absence de baux en bonne et due forme constatée dans les dossiers d'immatriculation de la MSA en sont des exemples significatifs. Comme

l'écrit un journaliste corse, « *en Corse, le texte écrit n'est pas premier, c'est un simple outil, un moyen annexe, un accessoire de complément, un témoin de plus. Alors que la parole, elle, engage ; elle est actrice, elle a une densité* »¹.

Bien évidemment, le contournement de la règle de droit résulte aussi parfois, comme ailleurs, d'une volonté délibérée de fraude ou de comportements clairement délictueux ou criminels.

Plus généralement, cette relation particulière au droit s'observe dans l'existence d'autres modes de régulation que ceux constatés ailleurs, d'une violence endémique qui ne fait pas l'objet d'une « *condamnation morale*² » et de certains comportements spécifiques très répandus.

a) Des modes d'organisation sociale particuliers

Ceux-ci sont bien connus et quelques mots-clés - « clans », « honneur », « omerta », « vendetta » - suffisent souvent à les décrire.

• Un clientélisme installé

La contestation du clan a longtemps nourri l'argumentaire des mouvements nationalistes, avant que ceux-ci ne se transforment eux-mêmes, comme l'a indiqué un ancien ministre devant la commission d'enquête, en « *clan supplémentaire, divisé en sous-clans* ».

Le clan apparaît comme une structure informelle au sein de laquelle les intérêts politiques, économiques ou familiaux de ses membres sont étroitement imbriqués. Ce mode d'organisation politique corse a été décrit dès la fin du XIX^{ème} siècle et pouvait se retrouver, peu ou prou, dans d'autres régions rurales du pays.

Ce qui distingue la Corse, c'est la persistance du phénomène. « *L'accès aux ressources (emplois, subventions, services, contrôle des canaux de l'émigration) étant monopolisé par les acteurs politiques, élus et fonctionnaires, le rapport électoral est un moyen pour accéder à ces*

¹ Michel Codaccioni : *Corse, assassinat d'un préfet* (Ed. Albiana, 1998)

² Comme le faisait observer à la commission d'enquête un ancien préfet en poste sur l'île.

ressources. Les réseaux politiques sont organisés à cette fin : ils se présentent comme des structures pyramidales associant petits élus (maires, conseillers généraux) à de grands élus (parlementaires, chefs de partis) qui permettent la distribution des ressources » explique un chercheur au CNRS¹. Cette réalité, certes moins prégnante qu'avant guerre, n'est pas niée par les élus de l'île mais souvent parée de vertus plus légitimes que le simple service rendu².

Le fonctionnement des clans et les objectifs qu'ils poursuivent sont au centre des critiques qui leur sont adressées. « *L'objectif n'est pas de s'emparer globalement d'un territoire, comme pourrait le laisser croire le titre d'un livre à succès, main basse sur une île, paru dans les années 1970. Plus modestement, il s'agit de lotir, de scinder en portions de pouvoir. Ces territorialités aux découpages complexes et instables ne recouvrent pas forcément des frontières géographiques. On peut prendre le pouvoir à la sécurité sociale, au syndicat d'électrification, à l'office hydraulique, au parc régional, à la Chambre d'agriculture, etc...* » écrit un journaliste corse³.

Plusieurs personnes entendues par la commission d'enquête ont également souligné le poids de ces rapports de clientèle, de ces recours permanent à des intermédiaires pour toutes sortes de démarches, même si ce recours est à l'évidence inutile. Ainsi, un ancien ministre de l'Intérieur indiquait :

« *Il y a encore des quantités de gens qui sont dans un système que l'on peut décrire ainsi : pour obtenir la reconnaissance d'un droit, on ne va pas au guichet, on ne suit pas la procédure habituelle, on demande à un*

¹ Jean-Louis Briquet : *Le problème corse* (in Regards sur l'actualité, avril 1998)

² « *En Corse, vous êtes taillable et corvéable à merci, mais en revanche, vous bénéficiez du dévouement de toute la famille. J'ai des familles entières qui votaient pour moi et je suis sûr qu'elles me sont restées fidèles. C'est ça qu'ils appellent le clan... On peut être contre, mais c'est quand même le signe de quelque chose de positif. Il y a quelque chose dans le clanisme qui a sa noblesse : un réseau de solidarité, un réseau de références à l'égard d'un certain nombre de personnes à qui on attribue du pouvoir, de la respectabilité... Pas seulement parce qu'elles peuvent rendre des services ; mais parce qu'ici, tout le monde se connaît, les relations sont personnalisées et toute relation prend une consistance humaine* » déclarait un ancien élu de l'île au chercheur Jean-Louis Briquet (cité dans « *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse* », Ed. Belin, 1997)

³ Nicolas Giudici : « *Le crépuscule des corses* » (Ed. Grasset, 1997)

intermédiaire, qui est un élu – qu’il soit un petit, un moyen ou un gros –, d’être l’intercesseur entre le titulaire du droit – soi-même – et le dispensateur du droit – un bureau, un office, etc. Et les intermédiaires – c’est-à-dire le système clanique très bien décrit depuis longtemps – veillent à ce que les citoyens, les administrés passent par eux. Ce n’est pas que les gens pensent que ce droit ne sera pas reconnu si l’on ne passe pas par l’intermédiaire. Mais ce ne serait pas poli, ce ne serait pas aimable et cela pourrait présenter des inconvénients de ne pas utiliser l’intermédiaire. Car celui-ci est en relation avec le lieu où la décision se prend et pourrait, va peut-être, non pas la bloquer mais la retarder parce qu’il connaît les gens qui prennent la décision. »

• *L’évitement des institutions républicaines*

« Le culte de l’insularité, la tradition de la violence, le jeu des solidarités familiales font obstacle à la promotion d’un ordre juridique. Si la majorité de la population reconnaît cet ordre juridique comme nécessaire à l’exercice des libertés ou à la construction du développement économique de l’île, elle n’adhère pas cependant au mode de régulation des conflits par la loi républicaine. La recherche d’un compromis entre les devoirs de la citoyenneté et les contraintes issues des liens insulaires se fait toujours au détriment du principe de légalité. Une telle situation pèse lourdement sur le fonctionnement normal des institutions démocratiques et rend particulièrement difficile l’affirmation de l’autorité de l’État en général, et de l’autorité judiciaire en particulier » a indiqué un magistrat qui a été en poste sur l’île.

« Les conflits commerciaux se règlent à coup de bombinettes. Il vaut mieux une bombe que le tribunal. On règle le compte, c’est terminé. Les juges, on n’en veut pas. L’institution, la règle de droit républicaine, on en fait l’économie. On a les moyens d’en faire l’économie » poursuivait-il.

Ce non-recours à la médiation de la justice se double aussi, trop souvent, d’un refus de collaborer avec elle ou, tout au moins, d’une certaine distance prise avec elle.

La difficulté de recueillir des témoignages en est la première illustration. *« Dans toute la France, lorsqu’il y a des méfaits, des délits, des crimes, les policiers et les gendarmes ont besoin de renseignements. Il n’existe aucune région en France dans laquelle la recherche de renseignement soit aussi difficile, pour ne pas dire impossible dans certains cas, que la Corse. Comme si, par une espèce d’inversion des valeurs, le civisme ne consistait pas à aider la justice, la police ou la gendarmerie, mais que l’honneur consistait à ne pas donner d’informations à ceux qui*

apparaissent comme se rattachant au souvenir lointain d'un pouvoir étranger et injuste. C'est à ne pas y croire ! » soulignait un ancien ministre de l'Intérieur.

Et, plus précisément, M. Claude Guéant, à l'époque directeur général de la police nationale, déclarait en avril 1997 devant la mission d'information sur la Corse : *« Le fait est établi, il n'y a guère qu'en Corse qu'une épouse, qui a des éléments à communiquer sur l'assassinat de son mari, ne témoigne pas. »*

Pour quitter le terrain de la justice, l'épisode du départ en catimini¹, en août 1984, de la mutuelle des motards qui refusait de subir le racket du FLNC est également éloquent. Le vice-président de la mutuelle a, en effet, expliqué l'attitude de sa société en indiquant : *« le responsable de notre départ d'Ajaccio, ce n'est pas le FLNC mais le peuple corse. Il n'y a pas de volonté, même parmi le personnel de l'entreprise, pour lutter contre ce défaitisme »*.

A la décharge des habitants de l'île, il faut également reconnaître que *« la loi du silence, c'est aussi la loi de la peur »*. En témoigne le fonctionnement difficile des cours d'assises en Corse, qu'il s'agisse des difficultés rencontrées pour constituer un jury ou pour faire déposer un témoin à la barre ou du nombre des acquittements et de la sévérité des peines prononcées.

Un magistrat en poste à Ajaccio a transmis à la commission d'enquête copies de lettres émanant du greffe de la cour d'assises² faisant part de la visite de jurés désignés venant déposer un certificat médical ou solliciter une dispense ou déclarant sur l'honneur avoir subi des pressions ou avoir dû prendre des précautions pour protéger leur famille. Dans ses lettres, le greffier faisait observer que pourtant la liste des jurés n'avait été transmise ni aux accusés, ni à leurs défenseurs, ni aux parties civiles, mais seulement à la préfecture afin que soient établies les citations.

Pour la seule cour d'assises d'Ajaccio, sur les 63 accusés jugés entre 1990 et 1997, 15 (soit près du quart) ont bénéficié d'un acquittement, alors

¹ Des avions sont venus chercher le matériel sans prévenir ni le personnel ni les autorités de l'île.

² Ces lettres sont déjà anciennes, mais il est douteux qu'elles ne reflètent pas encore la réalité.

qu'ils étaient jugés pour homicide volontaire (7), viol (1) et vol qualifié (7)¹. Tous les auteurs de vols à main armée qui ont niés les faits ont été acquittés, les autres n'ayant été condamnés qu'à des peines autorisant leur libération à brève échéance.

On cite le cas de l'arrêt de la cour d'assises de Bastia condamnant, en septembre 1993, à trois ans de prison avec sursis trois hommes reconnus coupables d'un viol collectif sur une touriste néerlandaise, obligeant le parquet à se pourvoir en cassation.

De tels faits, moralement choquants voire insupportables, révèlent une violation flagrante du principe d'égalité des citoyens devant la justice et sont apparus à l'ensemble des membres de la commission d'enquête comme l'un des dysfonctionnements les plus graves des services publics de l'île.

Pour pallier ces difficultés, la justice a choisi soit de dessaisir les juridictions corses au profit d'autres cours du continent, soit de correctionnaliser certaines infractions afin qu'elles soient jugées par les juges professionnels des tribunaux de grande instance.

b) Une violence endémique

« Voilà l'état réel de la Corse ; tout s'y fait à coups de fusil ; le droit n'est rien ; la force est tout. On ne recourt à la justice que lorsqu'on n'a plus d'autres ressources ; on en est en quelque sorte honteux, comme un aveu de sa faiblesse ». Ce témoignage de M. Mottet, procureur général à Bastia de 1833 à 1836, reste en partie d'actualité.

Les chiffres de la criminalité et de la délinquance constatées dans l'île en témoignent. Comme l'a indiqué à la commission d'enquête un magistrat en poste à Bastia, « la Corse est une société encore rurale qui connaît une criminalité de type urbain ».

• Une criminalité encore élevée et atypique

L'île connaît une criminalité plutôt atypique à cause d'un nombre d'homicides, de vols à main armée et d'attentats particulièrement élevé si on

¹ Pour la France entière, les acquittements prononcés par les cours d'assises sont rares. Pour 1995, dernière année disponible, les acquittements ne représentaient que 4,7 % des décisions prononcées.

le rapporte à sa population. Quant à la petite délinquance, elle est toujours prospère bien qu'en baisse régulière depuis quelques années.

? Les crimes et délits contre les personnes s'accroissent

Les crimes et délits contre les personnes représentent 8,5 % des infractions¹ et se sont élevés à 1.111 en 1997. Au cours des dix dernières années, leur évolution apparaît très erratique mais, globalement, la tendance est ascendante, puisque la moyenne des années 1988-1997 n'est que de 980 infractions. La place qu'occupent les homicides et les tentatives d'homicides dans ces atteintes aux personnes constitue une autre des caractéristiques de la criminalité en Corse. En 1997, 32 ont été constatés entraînant la mort de 21 personnes et en blessant 12 autres. **Depuis 1987, ce sont 351 homicides ou tentatives qui ont été constatés dans les départements de l'île, ce qui représente une moyenne de 32, soit près d'un tous les 11 jours. Rapporté à la population, ce taux est près de 3 fois supérieur à celui observé au niveau national (11,7 pour 100.000 habitants contre 4,1).**

? Les vols constituent plus de la moitié de l'ensemble des crimes et délits

La délinquance en Corse est principalement constituée par des faits de vol. Avec 7.037 cas en 1997, ceux-ci représentent 53,6 % des faits constatés². L'importance prise par les vols a pour effet de lier étroitement l'évolution de la criminalité globale en Corse à l'évolution des vols. La diminution observée depuis 1992 de leur nombre explique à elle seule 86 % de la baisse des faits constatés : le nombre de vols a diminué de 8.472 (soit – 54,6 %), alors que l'on a comptabilisé 9.780 infractions de moins. En matière de vols, la Corse se singularise par l'importance des vols à main armée : 122 en 1995, 138 en 1996 et 160 en 1997. Le taux, rapporté à la population, est près de quatre fois supérieur à la moyenne nationale : 0,63 pour 1.000 habitants en Corse en 1997 au lieu de 0,16 pour la France entière en 1996.

? Les infractions économiques et financières restent stables

¹ La proportion est de 6,1 % pour la France entière.

² Il est à noter qu'au niveau national, la part des vols dans le criminalité globale est supérieure puisqu'elle atteint 64,2 %.

Les infractions économiques et financières¹ se sont élevées à 1.517 en 1997 (soit 11,5 % du total – 8,5 % au niveau national). Elles ont fortement régressé depuis 1991 et restent à peu près stables depuis 1995.

? Le nombre de crimes et délits est, cependant, en diminution constante depuis plusieurs années

Le nombre des crimes et délits de toute nature, constatés par l'ensemble des services de police et de gendarmerie en Corse, a atteint 13.139 en 1997, en diminution de 10 % par rapport à l'année précédente. Ce nombre a fortement décliné depuis le début de la décennie et, plus particulièrement, depuis 1992 date à laquelle le nombre de faits constatés s'établissait à 22.919, ce qui représente une diminution de 42,7 %².

Avec un taux de criminalité de 56,27 pour 1.000 habitants en 1996, la région Corse se situait au 8^{ème} rang des régions françaises, derrière la Haute-Normandie et devant la région Aquitaine. Le taux de criminalité en Corse est devenu inférieur à la moyenne nationale depuis 1995. Au cours des années précédentes, il lui était sensiblement supérieur, notamment en 1992 où il atteignait 91,2 pour 1.000 habitants au lieu de 66,95 pour la France entière. D'ailleurs, de 1987 à 1993, la Corse a régulièrement occupé le troisième rang des régions françaises les plus touchées par la criminalité ; elle s'est même hissée à la deuxième place en 1990.

• Une violence ciblée

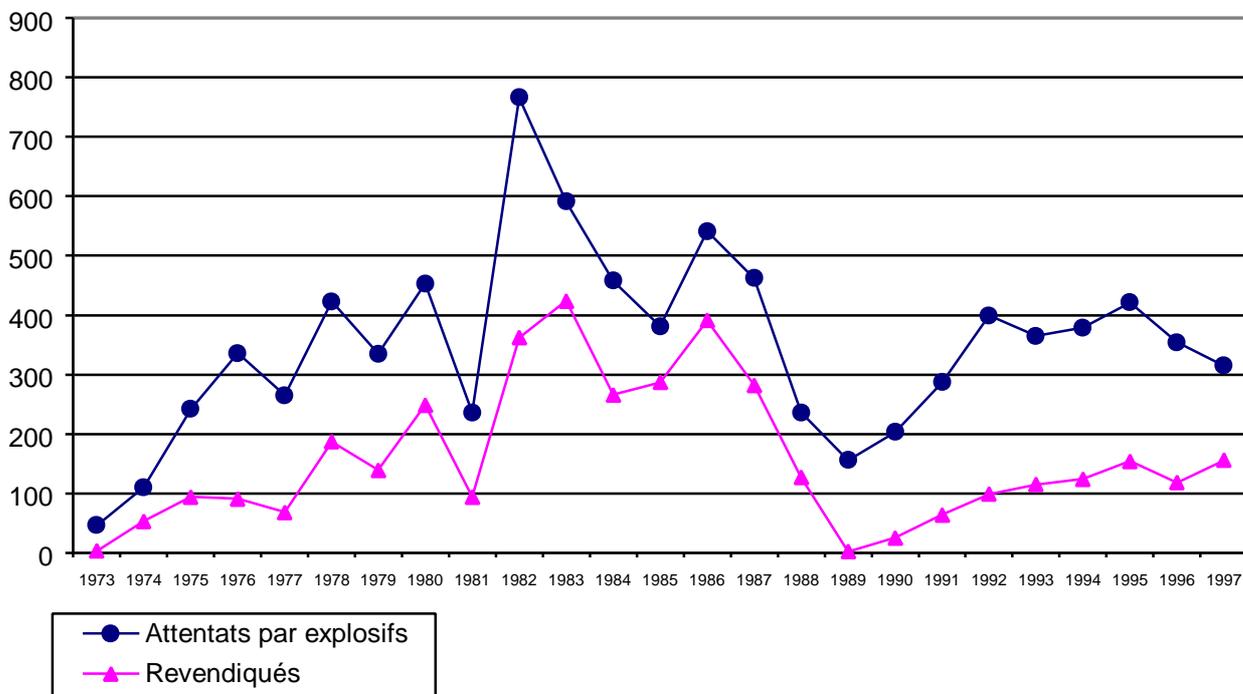
L'autre caractéristique de la criminalité corse est, bien évidemment, le nombre d'attentats à l'explosif, qu'ils aient visé des biens publics ou des biens privés. 315 ont été constatés en 1997, ce qui marque la deuxième année consécutive de baisse (-25,2 % depuis 1995 ; soit 106 attentats de moins).

Depuis 1973, 8.760 attentats ont été constatés, ce qui représente une moyenne annuelle de 350, soit près d'un par jour. Comme l'indique le graphique ci-dessous, le maximum a été constaté en 1982 (766) et le minimum en 1989 (156).

¹ Rentrent dans cette catégorie : les escroqueries, faux et contrefaçons, les banqueroutes, les abus de biens sociaux, le travail clandestin, les infractions à la législation sur les chèques, etc...

² Durant la même période, la diminution observée au niveau national n'a été que de 8,8 %.

ATTENTATS PAR EXPLOSIFS DEPUIS 1973



A partir de 1975, le nombre d'attentats n'a été inférieur à 200 qu'en 1989, compris entre 200 et 300 à 6 reprises, entre 300 et 400 à 8 reprises, compris entre 400 et 500 à 5 reprises et supérieur à 500 à 3 reprises (1982, 1983 et 1986).

Il ne faudrait pas croire que ces attentats soient tous liés à l'agitation nationaliste. En effet, seuls les attentats revendiqués sont considérés comme relevant de cette catégorie. Or, le taux de revendication est très variable d'une année sur l'autre. Le taux constaté en 1997, 49,5 %, apparaît d'ailleurs particulièrement élevé. Il avoisine plutôt habituellement le tiers des attentats, voire moins, à l'exception de la période 1983-1986 au cours de laquelle il dépassait 70 % (sauf en 1984 où il avoisinait seulement 60 %)¹. Enfin, il convient de garder à l'esprit que **les attentats constatés en Corse représentent au moins la moitié des attentats constatés dans la France entière.**

¹ Pour l'ensemble des attentats constatés depuis 1973, le taux de revendication n'est que de 45 %.

Les attentats non revendiqués sont donc révélateurs de conflits d'ordre privé, d'« *attentats commerciaux, de jalousie, d'idiots, d'imbéciles de village* » comme l'expliquait le vice-président de l'union régionale des PME devant la mission d'information sur la Corse, ajoutant « *c'est cette violence-là qui nous fait peur* »¹.

« *On sait qu'aucun de ces actes n'est gratuit ; qu'ils ont une signification ; qu'ils adressent un message – vengeance, tentative d'intimidation, désir d'engager une négociation – à la victime*² ». Comme, de plus, le taux d'élucidation est marginal³, l'inquiétude se répand. « *Généralement, les faits divers de ce type conservent leur opacité, soit parce que la victime s'interdit toute révélation, soit parce qu'elle emporte le secret dans sa tombe, soit parce qu'elle ne parvient pas à identifier l'auteur et le contenu du message. Dans l'expectative, elle recense les contentieux générés par son activité professionnelle, sa vie familiale, ses options politiques, et prend des mesures adaptées aux présomptions qui lui semblent les plus probables. Un chef d'entreprise réduit son train de vie, revoit sa stratégie commerciale, renonce à certains contrats, à certaines amitiés, à certaines alliances. Un chef de service devient plus consensuel, moins regardant sur les horaires ou sur les congés de maladie. Un agriculteur cesse d'appartenir à telle coopérative ou à tel syndicat. Un berger vend son véhicule tout-terrain, révisé sa production à la baisse, diffère son projet de ferme-auberge* »⁴.

C'est aussi ce qui explique, nous l'avons vu, le fonctionnement difficile des cours d'assises en Corse.

c) Des comportements spécifiques

¹ Cette « normalité » de l'attentat apparaît parfaitement intégrée dans la mentalité insulaire. Un témoin entendu au tribunal de commerce d'Ajaccio assurait n'avoir jamais subi de pression dans l'exercice de sa charge. Devant la surprise du rapporteur – « *même pas un plasticage ?* », il répondait : « *si bien sûr, j'ai été plastiqué, mais ce n'est pas la même chose !* »

² Nicolas Giudici : « *Le crépuscule des corses* ».

³ Le taux d'élucidation des attentats a certes atteint 10 % en 1997, mais c'est un résultat exceptionnel. Certaines années, il n'atteint même pas 1 %.

⁴ Nicolas Giudici : « *Le crépuscule des corses* ».

On observe enfin dans l'île des comportements particuliers, que certains n'ont pas hésité à qualifier de « *folkloriques* », terme que l'importance ou la gravité des phénomènes rend pourtant totalement inadapté.

• Les incendies d'origine pastorale : une atteinte majeure à l'environnement

Comme l'expliquait devant la mission d'information sur la Corse M. Paul Giacobbi, alors président de l'office de l'environnement, « *l'une des grandes atteintes, pour ne pas dire la principale, à l'environnement de la Corse ces dernières années, a été l'incendie, d'origine criminelle dans la majorité des cas, c'est-à-dire l'incendie d'origine pastorale (...) Dans ma région d'origine, on peut dresser la carte prévisionnelle des mises à feu (...) en fonction des zones incendiées les années précédentes (...) Je le date de l'abandon des cultures, c'est-à-dire que cela s'adresse à des terrains dégradés, autrefois en cultures, en terrasses et certainement pas en brûlis. Il était beaucoup plus difficile de brûler des potagers ou des zones de céréales qui au surplus ne vous appartenaient pas dans un territoire qui était possédé et maillé par une utilisation agricole. Aujourd'hui, ce sont des terrains abandonnés du point de vue foncier et qui ne sont plus maillés par une présence humaine ; on peut les brûler et, par conséquent, on les utilise dans le cadre d'une agriculture extraordinairement primitive* ».

Le paradoxe est que les efforts menés en terme de renforcement des moyens de la sécurité civile et de lutte contre les incendies semblent plutôt avoir des conséquences fâcheuses. Comme l'indiquait le directeur de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur dans une note de février 1993 « *les services d'intervention parvenant, grâce à la stratégie mise en œuvre, à contrôler les feux lorsque le niveau des risques est limité, les incendies sont allumés lorsque les conditions de propagation sont maximales, la pression se faisant de plus en plus forte avec l'avancement de la saison jusqu'à ce que les moyens d'intervention ne puissent plus faire face aux éclosions. Face à un tel comportement, il paraît évident que les efforts à entreprendre ne doivent pas porter sur le seul renforcement de la composante d'intervention. Dans la logique observée, tout dispositif, aussi performant soit-il, sera toujours confronté aux limites que lui imposera un comportement de surenchère devenu naturel* »¹.

¹ Un plan départemental de prévention des incendies de forêts a été arrêté en 1993 pour les vingt prochaines années. Les travaux d'aménagement qu'il prévoit représentent un coût global de 760 millions de francs, une large part revenant à l'État. L'effort financier de l'État en Corse a été estimé, sur la base des seuls coûts variables, à 55

• *Un goût immodéré pour les armes*

Sans évoquer les exhibitions pratiquées par les mouvements clandestins, le goût pour la détention d'armes à feu est un trait bien connu dans l'île. D'après certaines indications données à la commission d'enquête, il existerait de 30.000 à 40.000 armes dans les foyers corses, dont beaucoup, comme l'expliquait un haut responsable administratif « *ne sont pas des armes de chasse* ».

Ces armes ne sont pas uniquement détenues à domicile ou utilisées dans le cadre d'activités sportives ou de chasse. Elles sont fréquemment portées, même dans les lieux publics¹. Il est arrivé que, un soir d'élections, des fusils-mitrailleurs soient brandis en fanfare devant la préfecture par les vainqueurs du jour².

Comme l'expliquait le haut responsable administratif déjà cité, cette attirance pour les armes limite considérablement l'action des pouvoirs publics : « *Actuellement, les autorisations de détention d'armes sont délivrées avec beaucoup de rigueur, puisque nous ne délivrons aucune autorisation pour des motifs de défense, on ne les renouvelle pas et on ne les octroie que de façon limitée pour les activités sportives. En outre, on exige des garanties de stockage des armes lorsque des personnes en possèdent plusieurs pour le sport. (...) Nous avons beaucoup de mal à appliquer la législation, car lorsque nous supprimons une autorisation de détention, nous ne savons pas quoi faire des armes. Vous savez que les détenteurs ont plusieurs possibilités : soit faire neutraliser l'arme – ce qui coûte environ 1.000 francs –, soit la remettre à un armurier – mais il y a de moins en moins d'armuriers agréés en Corse et peu d'entre eux acceptent de garder des armes par crainte des cambriolages – soit, enfin, la remettre à l'État pour qu'elle soit vendue – mais pour l'instant, je n'imagine pas organiser une vente d'armes en Corse !* ».

millions de francs (dont 10 au titre du guet armé aérien) en moyenne annuelle sur les années 1991-1996. Ce chiffre est sans commune mesure avec les concours apportés aux autres départements concernés par les incendies de forêts : sont consommés en Corse plus de 40 % des heures de vol opérationnel des bombardiers d'eau et plus de la moitié de l'activité des unités d'intervention de la sécurité civile.

¹ M. Paul Natali a été interpellé, le 18 août dernier, par les douaniers français à son retour de Suisse alors qu'il était en possession d'une arme dont il n'a pu justifier le port.

² Le préfet adjoint à la sécurité alors en poste aurait assimilé ces faits à « *une tradition pratiquement aussi banale que la choucroute en Alsace* ».

• *La méconnaissance du code de la route*

Il n'y a certes pas qu'en Corse que les automobilistes méconnaissent l'une ou l'autre des règles édictées par le code de la route. Cependant, tous les observateurs s'accordent à reconnaître que la situation insulaire relève d'un incivisme plus accentué qu'ailleurs.

Dans son numéro de mars 1998, l'INSEE-Corse indiquait que, de 1985 à 1996, 759 personnes avaient trouvé la mort sur les routes de l'île. Les trois-quarts des victimes avaient entre 18 et 35 ans. Avec 479 tués, la Haute-Corse apparaît comme le département le plus touché de France.

En se confrontant à la sécheresse des statistiques, on doit relever que, sur la période 1991-1994, le nombre de piétons tués pour 10.000 habitants a été de 0,38 en Corse (au lieu de 0,21 pour la France entière), celui de tués en deux-roues de 0,29 (au lieu de 0,21) et celui tués dans des accidents impliquant des voitures particulières de 1,59 (au lieu de 0,8).

Certes, l'état du réseau routier peut aussi être incriminé, mais cette situation relève aussi de l'inobservation très fréquente des règles élémentaires de sécurité, qu'il s'agisse du port du casque pour les deux-roues ou du bouclage de la ceinture de sécurité. La responsabilité des conducteurs est engagée dans plus de la moitié des accidents corporels de la route, alors que la moyenne nationale n'est que de 25%. Le non-respect des règles de sécurité est à l'origine du tiers environ des accidents corporels.

2. ? L'engrenage de la violence

Au-delà des spécificités de la société et de la culture corses, il est clair que si le problème corse a atteint une telle acuité et s'il a interpellé l'opinion publique et les gouvernements successifs, c'est parce qu'il s'est inscrit dans un contexte fortement influencé par la violence politique.

Le développement de la protestation nationaliste n'est évidemment pas étranger à l'apparition de cette violence politique, même si, bien évidemment, la revendication nationaliste ne se réduit pas à cette dimension violente. Si les mouvements dits autonomistes, à l'instar de l'Union du peuple corse d'Edmond Siméoni, ont très tôt renoncé à la violence pour privilégier l'action politique et la voie électorale, il est indéniable que les militants nationalistes, notamment ceux à l'origine de la création du FLNC, se sont rapidement radicalisés. Celui-ci justifie d'ailleurs ses premiers attentats en 1976 en considérant que l'action violente est un moyen légitime pour « *contraindre l'État français à la négociation* » et accélérer la « *libération nationale du peuple corse* ».

a) La radicalisation de certains mouvements nationalistes a conduit à une large banalisation de la violence

Cette contestation violente a incontestablement abouti, au cours des dernières années, à une diffusion et à une banalisation sans précédent de la violence. Les chiffres cités plus haut, notamment en ce qui concerne les attentats, en témoignent.

Cette banalisation gangrène fortement la société insulaire. Comme l'expliquait une universitaire, « *la jeunesse insulaire a toujours vécu dans un climat de violence* » et « *le cagoulé du FLNC prend des allures de justicier dans la représentation des jeunes* »¹. Elle estime que, dans une deuxième phase, cette fascination pour la violence a ensuite changé de support, « *le héros gangster et l'argent facile (...) supplantent le mythe du clandestin sans en abandonner les accessoires. La réussite a pris le visage des hommes du milieu avec lesquels les jeunes sont quotidiennement en contact dans les villes et les villages* ».

D'autre part, la population insulaire, accordant foi à un aspect du discours nationaliste - refus de la « *bétonnisation* » de l'île et de la transformation de la Corse en « *bronzodrome* » de l'Europe -, a parfois montré de l'indulgence envers certaines actions violentes. L'opinion s'est ainsi répandue que le terrorisme a évité à la Corse le sort des Baléares ou la défiguration de la Côte d'Azur. Outre qu'elle est vigoureusement combattue par certains élus de l'île², cette compréhension est d'une grande naïveté car il apparaît que lorsque l'on acquitte l'impôt révolutionnaire ou que l'on se place sous la protection de telle ou telle fraction nationaliste, celle-ci ne s'opposera certes pas aux atteintes que l'on pourrait porter à l'environnement. De plus, comme l'indiquait M. Paul Giacobbi devant la mission d'information sur la Corse, « *croire que la préservation de l'environnement serait garantie par une simple abstention de faire, de construire par exemple, serait ignorer toute la problématique de l'environnement. Il est en effet incontestable que l'état d'abandon, de*

¹ Marianne Lefèvre : *La dérive de la Corse, une dérive économique, sociale, civique* (in *Hérodote*, 1^{er} trimestre 1996)

² « *Ce point de vue me choque profondément* » expliquait M. Paul Giacobbi devant la mission d'information sur la Corse, ajoutant « *si, en France, on en est arrivé à accorder plus de confiance à la violence qu'à la législation pour faire respecter l'intérêt général, en l'espèce un aménagement respectueux de l'environnement, alors notre République n'a plus de raison d'être. Il faut quand même, lorsqu'on utilise ce genre d'aphorisme relatif à l'effet bénéfique de la violence, mesurer la portée de ce que l'on dit* ».

désertification, de friche économique que connaît la Corse est très préjudiciable à son environnement ».

b) La focalisation sur la violence nationaliste a laissé le champ libre au grand banditisme et à la délinquance financière

Depuis les évènements d'Aléria en 1975 et l'apparition du FLNC, l'attention des gouvernements et donc l'action des forces de police et de gendarmerie ont été centrées sur la lutte contre les violences nationalistes, avec le résultat mitigé que l'on sait.

Plusieurs des témoins entendus par la commission d'enquête en ont souligné les conséquences. Le champ a été laissé libre, ou à peu près, au grand banditisme et à la délinquance financière.

« On n'a jamais pris l'ensemble des problèmes à bras-le-corps. On n'a jamais voulu mener conjointement une action contre le nationalisme et contre le milieu local, qui parfois, d'ailleurs, se retrouvaient. On a toujours laissé le champ libre à l'une des deux tendances » a déclaré un magistrat du parquet.

c) L'éclatement des mouvements nationalistes s'est accompagné d'une poussée de violence

Comme l'explique Jean-Louis Briquet, *« la violence s'est avérée un moyen relativement efficace d'influence sur les décisions de l'État en Corse ¹ »*. Dès lors, la compétition entre fractions nationalistes s'est traduite par *« une surenchère dans l'utilisation de la violence »*.

La scission intervenue en 1990 entre le FLNC-Canal historique et le FLNC-Canal habituel, ainsi que l'éclatement groupusculaire constaté au cours des toutes dernières années ont été à l'origine de luttes intestines particulièrement violentes².

Ces conflits ont fait émerger la séparation entre les « politiques » et les « militaires ». *« Si cette concurrence s'explique certainement par les concurrences liées à la perception des fruits du racket, elle manifeste aussi*

¹ *Le problème corse* (in *Regards sur l'actualité*, avril 1998)

² On estime que 11 assassinats ont été liés à ces luttes internes aux mouvements nationalistes pour la seule année 1995.

les oppositions entre ceux des dirigeants nationalistes qui privilégient les stratégies d'accès au pouvoir régional et ceux dont les intérêts sont préférentiellement orientés vers le contrôle de l'économie locale par le moyen illégal de la violence . »¹

3. ? Un choix très majoritaire pour l'unité de la République

Beaucoup des personnes entendues par la commission d'enquête le lui ont dit, mais elle n'avait pas besoin de l'entendre pour en être convaincue, « *les Corses sont des personnes comme vous et moi qui ne demandent qu'à vivre paisiblement dans les règles normales de la vie en société* », comme l'a dit un ancien préfet en poste sur l'île.

Au cours de leur longue histoire commune avec la France, des tranchées de la première guerre mondiale² aux combats du premier département métropolitain libéré dès octobre 1943 en passant par l'édification de l'empire colonial³, les Corses ont, à de multiples reprises, fait la preuve de leur attachement à la République.

Maigre témoignage après ces rappels historiques, les sondages d'opinion rappellent régulièrement le refus de la très grande majorité des habitants de l'île de rompre avec la France.

Dans un sondage réalisé en mars 1996 pour le Nouvel Observateur, 86% des Corses interrogés ne souhaitaient pas l'indépendance de l'île, soit 6 points de plus qu'en 1989. Le refus de l'indépendance était même majoritaire chez les personnes se déclarant sympathisantes des mouvements nationalistes, preuve que cette sympathie témoigne davantage d'un attachement légitime à une culture et à des traditions spécifiques.

¹ Jean-Louis Briquet, *op cit.*

² On estime que 40.000 à 50.000 Corses (soit 15% de la population) ont été mobilisés pour participer aux combats. Si la Corse n'a fait que partager le sort de toutes les régions rurales du pays, le nombre des victimes, évalué entre 10.000 et 15.000, en fait l'un des départements les plus éprouvés.

³ Comme le saluait Albert Sarraut, ancien ministre des colonies sous la III^{ème} République : « *Les Corses forment en grande partie l'armature splendide et forte de la France lointaine(...) Aux tropiques comme aux antipodes, les Corses servent magnifiquement leur pays.* »

De même, dans un sondage réalisé dans la semaine qui a suivi l'assassinat du préfet Claude Erignac pour *Paris-Match* et *La Provence*, 80% des Corses indiquaient qu'ils voteraient non à un éventuel référendum portant sur l'indépendance de l'île¹.

Ces indications des sondages sont corroborées par les résultats des différentes élections territoriales qui se sont tenues en Corse depuis 1982. Certes, les différents mouvements nationalistes y ont obtenu, comme on le verra plus loin, des scores non négligeables qui ont culminé à 24,8% au second tour des élections de 1992. Ce qui signifie, a contrario, que les autres partis ont toujours obtenu une large majorité des suffrages exprimés : 87,3% en 1982, 88,4% en 1984, plus de 90% en 1986², 75,2% au second tour de 1992 et 83,1% au premier tour de 1998³.

Les réactions de la population après la mort du préfet indiquent un sursaut civique salué par la presse locale⁴, mais aussi par la presse nationale.

Ce sont en effet près de 40.000 personnes (15% de la population) qui ont manifesté, sans banderole et sans slogan et à l'appel des femmes du Manifeste pour la vie, leur réprobation devant cet assassinat.

Dès lors, la commission d'enquête est convaincue qu'il convient d'éviter, par facilité et par découragement devant les complexités de la question corse, les formules à l'emporte-pièce qui blessent la sensibilité républicaine et l'aspiration à la paix majoritaires en Corse et balayaient trop vite les réalités insulaires.

B.- LA RESPONSABILITÉ ET LES INSUFFISANCES DE L'ÉTAT

¹ Alors que plus d'un tiers (36%) des Français du continent indiquaient qu'ils voteraient en faveur de l'indépendance de l'île, témoignant ainsi d'une forte lassitude à l'égard de la situation en Corse.

² Les élections étaient organisées dans le cadre départemental.

³ Les résultats du second tour sont trompeurs puisque une seule des cinq listes en présence avait pu se maintenir.

⁴ L'éditorialiste du journal *La Corse* estimait : « *l'imposante riposte a valeur de référendum : la Corse a choisi la démocratie. La Corse a choisi la paix sans la moindre ambiguïté* ».

La mise en cause de la responsabilité de l'État dans l'aggravation et la persistance du problème corse constitue un point sur lequel la quasi-totalité des élus insulaires s'accordent volontiers. Pour n'être pas, loin de là exclusive, cette responsabilité n'en est pas moins réelle.

Comme l'indiquait devant la commission d'enquête un haut responsable administratif sur l'île, « *les Corses n'ont pas confiance. Pour eux, l'État c'est incontestablement l'impuissance dans l'exercice des fonctions régaliennes, la complaisance avec un certain nombre de réseaux divers et les moulinets sécuritaires : il faut bien en convenir, dès qu'il y a un drame, on envoie les CRS en grand nombre et on attend le prochain drame* ».

Ephémères et souvent à la remorque des événements, explorant plusieurs voies parfois antinomiques, les stratégies mises en œuvre par les gouvernements successifs n'ont pas peu contribué au désarroi de l'opinion publique, insulaire et continentale, et des services de l'État.

On reste confondu par l'aveuglement manifesté par les administrations centrales malgré l'accumulation au cours des années de rapports d'inspections pointant souvent avec une grande lucidité, les dysfonctionnements des services administratifs. Se contentant visiblement d'un effort quantitatif incontestable, elles ont largement traité l'île comme elles le feraient de départements ordinaires et sans histoire.

Enfin, les fonctions régaliennes de l'État n'apparaissent plus assurées convenablement, tiraillées entre une justice fragilisée et une police contestée.

1. ? Des tactiques successives mises en échec

« *Depuis plus de vingt ans, les gouvernements ont adopté des politiques tâtonnantes – cela peut se comprendre –, fluctuantes même. Quelquefois, le même gouvernement a mené des politiques différentes, alternant fermeté et compromission, ou l'inverse* » a reconnu un ministre en exercice devant la commission d'enquête. Ces tâtonnements et ces revirements sont régulièrement invoqués comme explications, voire comme justifications des échecs rencontrés et de la persistance des difficultés.

Les alternances politiques, les changements d'hommes et d'équipes constituent évidemment les moments privilégiés de ces changements de caps,

de priorités ou de méthodes¹. Parfois, le même gouvernement, voire le même ministre, est amené à conduire en Corse une politique fort différente.

Si ces oscillations ne sont pas niables, la commission d'enquête ne peut en conclure que, à un moment ou un autre, un gouvernement ou un ministre ait décidé de « laisser filer ». La plupart, en leurs âme et conscience, ont tenté de trouver la meilleure approche et les meilleurs moyens de résoudre un problème qui accède régulièrement à la une de l'actualité. « *Je ne pense pas qu'un quelconque gouvernement ait essayé d'acheter la paix civile par la renonciation à ses responsabilités. C'est plus compliqué que cela. Nous avons essayé, les uns comme les autres, d'inciter les Corses à prendre eux-mêmes en main leur sort et à ne pas tout attendre des décisions venues, comme on dit, de Paris* » a ainsi indiqué un ancien ministre de l'Intérieur.

a) Trois voies ont été parallèlement explorées

L'approche institutionnelle – donner à la Corse et à ses habitants une maîtrise plus complète de leur destin –, l'approche politique – réintégrer les militants nationalistes dans le jeu politique et leur faire abandonner la violence –, l'approche économique – créer les conditions nécessaires au développement de l'île – : voilà les trois voies que les gouvernements successifs ont explorées au cours des vingt dernières années, en les dosant parfois différemment, mais en tentant souvent de les mener de front.

• L'approche institutionnelle

L'apparition des mouvements nationalistes au cours des années 1960 a contribué à mettre sur le devant de la scène la recherche de solutions institutionnelles au problème corse.

Déjà, dans le projet de loi soumis à référendum en avril 1969 par le général de Gaulle, la Corse faisait l'objet de trois articles spécifiques érigeant le département de Corse en circonscription régionale. Quand en 1970 une commission de développement économique de la Corse est instituée, la revendication de la plupart des élus de l'île porte sur la création d'une véritable région, dotée d'un conseil élu au suffrage universel, jugeant l'étape d'une simple région de programme totalement dépassée.

¹ « *Pas toujours !* » a fait observer un ancien ministre de l'Intérieur.

Défendant, devant l'Assemblée nationale en avril 1975, le projet de loi portant réorganisation de la Corse qui instituera la bi-départementalisation, le ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Michel Ponatiowski, déclarait : *« la Corse a une unité politique, morale, sentimentale et historique que personne ne conteste, mais il faut renforcer les structures d'une île aujourd'hui sous-administrée en créant un nouveau centre de décision à Bastia.(...) Il s'agit d'organiser le développement économique de manière à préserver l'identité corse et sauvegarder la qualité de la vie. Le moment est venu de fixer, en accord avec la population, la grande orientation à donner au développement économique »*.

En janvier 1982 à la tribune de l'Assemblée nationale, Gaston Defferre expliquait que *« c'est pour donner aux Corses les moyens d'être enfin eux-mêmes et de construire ensemble leur avenir qu'il convient de doter l'île d'un statut particulier »*. Evoquant le contexte politique, il poursuivait en affirmant *« depuis mai 1981, la Corse a retrouvé le calme parce que les Corses ont maintenant l'espoir d'être compris et d'être entendus. C'est ce qui a permis au gouvernement de renouer les fils du dialogue et d'élaborer un statut particulier qui répond aux attentes des Corses »*.

A la même tribune en novembre 1990, M. Pierre Joxe indiquait *« il faut revenir aux principes mêmes de la décentralisation et définir les moyens de leur traduction concrète pour la Corse de demain. Il appartient donc aux Corses eux-mêmes, dans le cadre de la République, dans le respect du droit, de se déterminer sur les conditions de l'indispensable développement de la Corse. Dans cette perspective, il est apparu nécessaire, en prolongeant la logique du statut particulier, de doter les institutions de la Corse d'un régime différent du droit commun des autres régions (...) »*.

Outre qu'elles entendaient placer la Corse sous une responsabilité accrue des Corses eux-mêmes, ces réformes institutionnelles étaient également un moyen de tenter de réintégrer dans le jeu politique local les militants nationalistes à la condition qu'ils renoncent à une violence qui serait devenue inutile.

• La réintégration des nationalistes dans la vie politique insulaire

Cette volonté de réintégrer les nationalistes dans la vie politique était d'abord un moyen de faire reculer et disparaître la violence politique. *« Je considère que ceux qui participent à la vie démocratique en renonçant à la violence sont les bienvenus »* déclarait Gaston Defferre lors d'un déplacement sur l'île en août 1984 quelques jours avant les secondes élections régionales. Déclaration révélatrice puisque la liste présentée par le

Mouvement corse pour l'autodétermination, emmenée par M. Pierre Poggioli, comportait trois candidats emprisonnés.

? L'attention portée à la sincérité des scrutins

Elle témoignait aussi, malgré les discours officiels, de la reconnaissance du discrédit de la classe politique traditionnelle et du bien-fondé de certaines des critiques avancées par les nationalistes. Outre la critique du clanisme, l'attention portée aux listes électorales et, plus généralement, à la sincérité des élections soulignait l'absence de confiance de l'État dans les élus locaux.

Par l'attention qu'ils ont attiré sur les mouvements nationalistes corses dénonçant de longue date les pratiques électorales insulaires, les événements d'Aléria ont, on le sait, puissamment contribué à l'adoption de la loi du 31 décembre 1975 supprimant le vote par correspondance et instituant le vote par procuration.

Avant les premières élections régionales organisées en août 1982, les listes électorales avaient fait l'objet d'un examen attentif conduisant à 70.000 rectifications d'erreur matérielle et 5.500 radiations. De plus, il avait été mis fin à 8.500 inscriptions multiples, les intéressés ayant fait le choix de rester inscrits seulement en Corse. De même, une commission de neuf sages, présidée par un conseiller à la Cour de cassation, était chargée de veiller à la sincérité et à l'honnêteté du scrutin.

Enfin, la loi du 13 mai 1991 prévoyait la refonte des listes électorales en Corse, dérogation au principe de permanence de celles-ci.

? L'ouverture du jeu électoral

Le choix du mode de scrutin proportionnel adopté dans le cadre du premier statut particulier, qui plus est sans exigence d'un seuil de représentation¹, est évidemment dicté par le souci de voir les nationalistes représentés au sein des nouvelles institutions régionales.

Cette politique aura des effets puisque des élus nationalistes feront leur entrée dans l'Assemblée de Corse dès les élections de 1982. Alors que

¹ Le seuil de 5% des suffrages exprimés ne sera instauré que par la loi du 25 juin 1984 relative à l'élection de l'Assemblée de Corse, adoptée en prévision des élections organisées en août de la même année, à la suite de la dissolution de l'Assemblée de Corse. La loi du 13 mai 1991 instaurera en outre une prime de deux sièges pour la liste arrivée en tête.

les groupes les plus radicaux boycottaient le scrutin, la sensibilité nationaliste était représentée par l'Union du peuple corse (UPC), emmenée par M. Edmond Simeoni, et le Parti populaire corse, emmené par M. Dominique Alfonsi. Ces deux listes obtiennent respectivement 14.502 voix (soit 10,6%) et 7 élus et 2.902 voix (soit 2,1%) et un élu.

Aux élections de 1984, trois listes représentent la mouvance nationaliste puisque toutes les tendances décident de participer au jeu électoral. Le Mouvement corse pour l'autodétermination (MCA), emmené par M. Pierre Poggioli, obtenait 7.161 voix (soit 5,2%) et trois élus, soit un score analogue à celui de l'UPC, emmenée par M. Edmond Simeoni (7.146 voix, soit 5,2%) et trois élus. Enfin, le Mouvement corse pour le socialisme, qui s'était allié avec le PPC et était emmené par M. Charles Santoni, n'obtenait aucun élu puisqu'il n'avait rassemblé que 1.323 voix (soit 0,96%).

En 1986, l'élection a lieu dans le cadre départemental comme dans les autres régions. La liste unique MCA-UPC, emmené par M. Pierre Poggioli, recueille 6.783 voix en Corse-du-Sud (soit 9,7%) et trois élus. Celle emmenée par M. Edmond Simeoni en Haute-Corse recueille 7.214 voix (soit 8,3%) et trois élus également.

Lors des élections de 1992 dans le cadre du statut de 1991, une coalition Corsica nazione rassemble l'UPC (de M. Edmond Simeoni), A cuncolta nazionalista (« vitrine légale » du FLNC Canal historique), l'Accolta naziunali Corsa (de M. Pierre Poggioli), I verdi corsi et Per U paese. Elle obtient 17.429 voix (12,4%) au premier tour et améliore son score au second : 21.872 voix (soit 16,8%) et 9 élus. Mais la mouvance nationaliste était également représentée par le Mouvement pour l'autodétermination (MPA) qui présentait une liste emmenée par M. Alain Orsoni ; elle obtenait 9.466 voix au premier tour (7,4%), 10.360 au second (8%) et comptait 4 élus.

En 1998, la mouvance nationaliste était divisée en cinq listes. Une seule, celle présentée par A Cuncolta, est parvenue à dépasser le seuil de 5% au premier tour en obtenant 5.665 voix (soit 5,3%), les quatre autres listes (dont une conduite par M. Gilbert Casanova et une autre par M. Edmond Simeoni) totalisaient 12.398 voix (soit 11,6%). Au second tour, la liste restée en lice améliorerait son score sans faire le plein des voix nationalistes, puisqu'elle obtenait 12.224 voix (soit 9,9%) et 5 élus.

? *Les amnisties*

Outre les amnisties faisant suite aux élections présidentielles de 1981 et de 1988, deux amnisties spécifiques à la Corse ont été adoptées.

La première figure à l'article 50 de la loi du 2 mars 1982 portant statut particulier de la Corse. Comme l'expliquait en séance Gaston Defferre « *pour que ce texte obtienne une pleine réussite, pour que tous les Corses, quelles que soient leurs opinions et leurs tendances, oublieux du passé, se tournent vers l'avenir et repartent ensemble, le gouvernement pense qu'il faut savoir tourner la page* ». Cette amnistie portait sur « *toutes infractions commises antérieurement au 23 décembre 1981 à l'occasion d'événements d'ordre politique ou social en relation avec la détermination du statut de la Corse* ». Elle était particulièrement généreuse puisque, contrairement à l'amnistie de 1981, elle concernait les infractions ayant entraîné soit la mort, soit des blessures, ou ayant consisté en une tentative d'homicide volontaire par arme à feu sur des agents de la force publique.

La seconde amnistie a été adoptée dans le cadre de la loi du 10 juillet 1989 qui, initialement, ne concernait que la Guadeloupe et la Martinique. C'est, en effet, lors de la nouvelle lecture, que l'Assemblée nationale a adopté le principe d'une amnistie portant sur « *les infractions commises avant le 14 juillet 1988 à l'occasion d'événements d'ordre politique et social en relation avec une entreprise tendant à modifier le statut de la Corse*¹ ». Cet amendement avait été présenté par deux élus insulaires, l'un appartenant à la majorité – M. Emile Zuccarelli – l'autre à l'opposition – M. José Rossi. Après avoir rappelé que l'amnistie avait été souhaitée par l'Assemblée de Corse dans une motion adoptée la veille, le gouvernement s'en remettait à la sagesse de l'Assemblée, tout en déclarant que cette amnistie était parfaitement envisageable puisqu'elle intervenait dans un contexte précis, « *après plus d'un an de paix civile, période au cours de laquelle la démocratie a retrouvé ses droits*² ».

• *L'approche économique*

Dans l'analyse de la situation corse, il est toujours difficile de déterminer si la violence constitue un obstacle au développement

¹ Cette fois, l'amnistie excluait les infractions ayant entraîné la mort ou des infirmités permanentes et celles constituées, sur la personne d'agents de la force publique, dans l'exercice ou à l'occasion de leur fonctions, par des coups et blessures volontaires ou des tentatives d'homicide volontaire.

² Au cours du débat, le Garde des sceaux précisait les conséquences de l'amnistie. Parmi les personnes emprisonnées à la suite de condamnations définitives, 3 sur 6 seraient libérées par le jeu de l'amnistie, les autres ayant été condamnées pour des crimes de sang. Parmi les personnes inculpées et détenues dans le cadre de procédures en cours, 4 sur 5 devraient être libérées. Sur les 70 instructions en cours, 55 concernaient des faits concernés par l'amnistie.

économique ou si, au contraire, celui-ci ne serait pas le moyen le plus efficace de rétablir la paix civile.

Egalement ministre de l'aménagement du territoire lors de son second passage place Beauveau, M. Charles Pasqua a insisté sur l'aspect économique du dossier corse en initiant l'élaboration par l'Assemblée de Corse d'un plan de développement économique, social et culturel de l'île pour les quinze prochaines années.

Ce plan, prévu par la loi du 13 mai 1991, a été adopté en septembre 1993 après un large débat, les groupes nationalistes s'abstenant après avoir néanmoins étroitement participé à sa discussion.

Dans un document intitulé « Stratégie de l'État en Corse », le gouvernement se félicitait de cette adoption : « *Cet acte revêt une portée historique car c'est la première fois que les Corses se prononcent sur leur devenir collectif, par l'intermédiaire de leurs élus et au terme d'un vrai débat. (...) Au prix de concessions mutuelles, les principales forces politiques de l'île ont su se rapprocher pour dégager un projet de développement réaliste. Il ne s'agit pas d'un consensus de façade, éphémère et fragile, mais d'une démarche approfondie, permettant une convergence des analyses et un soutien de l'opinion.* ». Le gouvernement entendait s'associer à cette démarche en menant une action répondant à deux orientations : d'une part, « *chercher à créer les conditions du développement par certaines réformes structurelles que justifie la situation spécifique de l'île au sein de l'ensemble national* », d'autre part, « *apporter sa contribution à la réalisation du plan de développement, à travers deux démarches : les crédits contractualisés (contrat de plan, programme opérationnel intégré) et une série de mesures spéciales proposées en complément* ».

Comme l'expliquait un haut fonctionnaire au fait du dossier corse, cette approche économique découlait de la volonté de donner du « *grain à moudre* » dans la politique menée à l'égard de l'île afin qu'elle ne se réduise pas à une simple approche policière ou judiciaire. L'adoption du plan de développement n'en constitue pas le seul exemple. Suivront, dans la même optique, le statut fiscal particulier et la zone franche

La succession des plans de désendettement de l'agriculture corse, à un rythme croissant au cours des dernières années, participe aussi d'un désir de mettre de l'huile dans les rouages et de désamorcer les protestations

sectorielles récupérées ou initiées, selon les cas, par les mouvements socio-professionnels ou nationalistes¹.

De même, l'ampleur sans commune mesure prise en Corse par l'activité de la commission des chefs de services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale (dite COCHEF) participe de cette même volonté d'apaisement. Au 30 juin 1998, 1.272 plans d'étalement des dettes fiscales et sociales avaient été accordés (soit près de 80% des demandes déposées). Les 813 encore actifs à la même date portaient sur un montant global de dettes de 240,9 millions de francs². Il faut dire que, lors de sa visite dans l'île en janvier 1996, le ministre de l'Intérieur avait déclaré avoir donné des instructions fermes pour que les demandes de rééchelonnement soient « *examinées et satisfaites en fonction des besoins des entreprises, et ce dans les plus brefs délais* »³.

b) L'État a réagi par éclipses

Ce qui frappe dans l'analyse des politiques menées par les gouvernements successifs depuis les événements d'Aléria en 1975, c'est le caractère éphémère des remises en ordre. Tout se passe comme si, après quelques mois et la constatation des premiers résultats obtenus sur le terrain de l'ordre public, l'effort se relâchait. Le retour au calme, qui a toujours été relatif et provisoire, faisait sortir la Corse de la première place des journaux et l'île rétrogradait progressivement dans le classement des priorités gouvernementales.

Les justifications données aux amnisties illustrent bien, on l'a vu, cette sorte d'impatience à revenir à une situation plus normale. Une année environ d'accalmie sur le plan des attentats et de la violence justifie que la page soit tournée.

¹ Dans son rapport trimestriel de mai 1997, le préfet de Haute-Corse insistait sur la gravité du problème de l'endettement et évoquait l'existence d'une « *bande des surendettés* » qui, estimait-il, « *regroupés en "cellule interprofessionnelle de crise" ou divisés en "comité de défense des agriculteurs" et "coordination des industries touristiques", sont vraisemblablement à l'origine des attentats à connotation économique, qui se sont répétés ces dernières semaines* ».

² A la même date, 333 plans étaient devenus caducs, leurs bénéficiaires n'ayant pas respecté leurs engagements et 126 avaient été soldés.

³ *Corse-Matin* du 13 janvier 1998

Un brusque regain de tension conduit le gouvernement à durcir son action et, par la nomination d'hommes déterminés, à engager une remise en ordre au nom de l'indispensable restauration de l'État de droit.

Ainsi, par exemple, l'année 1983 marque assurément un raidissement de la politique menée en Corse. Devant la recrudescence des attentats¹, le gouvernement dissout le FLNC, nomme en Corse un préfet de grande qualité, M. Paul Bernard, et crée un poste de commissaire de la République délégué à la police, poste confié au commissaire Robert Broussard.

La liste des actions engagés alors par le préfet Paul Bernard est étonnante. L'analogie avec celles menées aujourd'hui par le préfet Bernard Bonnet est confondante :

- de nombreuses inspections et missions de contrôle sont lancées dans les organismes les plus variés : formation professionnelle continue agricole, caisse d'allocations familiales de Corse-du-Sud, URSSAF, centre hospitalier de Bastia et d'Ajaccio, office départemental d'HLM de Corse-du-Sud, COTOREP de Corse-du-Sud, université de Corte, association de formation professionnelle des adultes, Chambre des métiers de la Corse-du-Sud,...
- le contrôle de légalité et budgétaire sur les actes des collectivités locales est renforcé, des procédures judiciaires sont engagées en matière de marchés publics (délits d'ingérence), des maires condamnés pour fraude électorale sont poussés à la démission ou démis d'office,
- les aides publiques alloués à différents secteurs font l'objet d'un suivi attentif (gîtes ruraux, primes d'orientation agricole, primes d'équipements hôteliers,...).

Et pourtant, après le départ du préfet Paul Bernard en août 1985, cette stratégie va être mise à mal. L'histoire personnelle de M. François Garsi, procureur général près la Cour d'appel de Bastia muté en 1984 en raison de son laxisme, nommé préfet de Corse en 1986, et de nouveau écarté onze mois plus tard, est assurément l'un des exemples les plus frappants de

¹ Ils sont passés de 236 (dont 94 revendiqués) en 1981 à 766 (dont 362 revendiqués) en 1982.

« tête-à-queue » dans la politique de l'État de ces vingt-cinq dernières années.

De même, s'agissant du domaine judiciaire, le procureur général près la Cour d'appel de Bastia, M. Jean-Louis Nadal, arrivé en janvier 1991, indiqua dans son discours inaugural : « *Je ne cesserai de rappeler la place de la loi. Elle est applicable à tous. Il ne peut y avoir de supra, d'infra ou de non-droit. L'exigence d'égalité entre tous les citoyens est une nécessité, une obligation. C'est la donnée incontournable : la loi ne peut être bafouée(...) On ne transige pas avec l'ordre public* ». Il développa une vision extensive de sa tâche, annonçant qu'il travaillerait étroitement non seulement avec la police et la gendarmerie – notamment à travers la mise en place d' « *observatoires de la délinquance* » - mais aussi avec tous les services chargés de faire appliquer les législations économiques, financières et fiscales et ceux chargés de l'urbanisme et de l'environnement.

Ce discours, on le voit, tranche avec celui tenu par un de ses successeurs qui, dans une note interne transmise aux deux procureurs de la République et une quinzaine de jours après le déplacement sur l'île du ministre de l'Intérieur, incitera à « *la plus grande circonspection dans la conduite de l'action publique*¹ ».

M. Jean-Louis Nadal ne restera que 18 mois sur l'île, puisqu'il sera nommé procureur général à Lyon en juillet 1992.

De même, de nombreux témoignages recueillis par la commission d'enquête confirment que l'attentat perpétré à la mairie de Bordeaux, en octobre 1996, a provoqué un tournant majeur dans la politique de l'État et dans l'adoption d'une politique ferme, mais progressive, de retour à la loi.

c) L'État a employé des méthodes qui se sont révélées discutables

¹ Cette note, diffusée ensuite par la presse, est datée du 1^{er} février 1996 : « *La situation actuelle exige la plus grande circonspection dans la conduite de l'action publique. Dans ces conditions, je vous prie de bien vouloir tenir informé immédiatement (souligné par l'auteur) l'avocat général de permanence de tout fait pouvant se rattacher à :*

- *une action terroriste*
- *une action violente par arme à feu*
- *une infraction à la législation sur les armes*
- *un acte susceptible d'être imputé à une personne ayant des liens avec un mouvement séparatiste.* ».

M. Jean-Pierre Couturier a certes plaidé de sa bonne foi. La commission d'enquête a néanmoins pu constater les dégâts qu'une telle formule avait causés.

Parce qu'ils se méfiaient des élus insulaires et qu'ils prenaient acte du poids électoral des mouvements nationalistes, plusieurs des gouvernements successifs, de droite comme de gauche, nouèrent avec les élus nationalistes, parfois dans le plus grand secret¹, des contacts, voire menèrent des négociations épisodiques avec l'une ou l'autre des composantes nationalistes. Certains n'hésitèrent pas à actionner des réseaux parfois douteux. La distribution d'argent public a constitué également un instrument jugé utile.

Les contacts ou négociations qui ont pu avoir lieu n'ont pas tous été de même nature. Ils ne sont pas forcément condamnables, tant il est vrai, comme l'indiquait un ancien ministre de l'Intérieur, que « *lorsque l'on veut faire la paix, on la fait avec ses ennemis* ». Cependant, force est de constater que, dans ce domaine, tout a été tenté et que rien n'a jamais abouti à des résultats durables. **En Corse depuis vingt ans, toute tentative d'échanger des préalables institutionnels, des avancées économiques ou des dérogations à la loi républicaine contre une renonciation à la violence s'est soldée par un échec.**

• *Des négociations en catimini*

Un ancien ministre de l'Intérieur entendu par la commission d'enquête a indiqué, lorsqu'étaient évoquées d'éventuelles négociations ou discussions à propos de la Corse, qu'il avait pris soin de ne dialoguer qu'avec des élus du suffrage universel.

Pourtant, un ancien préfet en poste sur l'île a stigmatisé devant la commission « *la prétention parisienne, sous la forme de chargés de mission qui allaient et venaient* », car expliquait-il : « *quand des chargés de mission à Paris, prétendent discuter avec les éléments nationalistes, sur place il est impossible de continuer à travailler. Les gens le savent. Quand il y a des fuites dans la presse, tout le monde est paralysé par la peur, et c'est en pure perte* ».

Comme l'écrit dans ses mémoires le commissaire Robert Broussard, et ses mots dépassent la seule période de sa présence sur l'île : « *A quoi bon arrêter des poseurs de bombes s'ils doivent être relâchés quelques jours plus tard ? A quoi bon interpeller des flingueurs de façades de gendarmerie si, une fois libérés, ils deviennent des interlocuteurs du pouvoir ?* »

¹ En cas de révélations dans la presse, les démentis officiels les plus nets sont apportés.

• *Des subventions d'apaisement*

L'accusation d'avoir fait circuler des valises de billets destinés à l'un ou l'autre des mouvements clandestins a parfois été portée contre certains gouvernements, dans des intentions purement polémiques. Rien ne permet d'étayer une telle accusation et la réalité se révèle plus prosaïque.

Comme l'explique M. Nicolas Giudici, les milieux nationalistes ont pris le contrôle de l'université de Corte – « *le plus important gisement d'emplois publics de l'après-guerre* » - et acquis des positions fortes dans le milieu agricole ainsi que dans les mouvements associatifs et culturels. Dès lors, « *les méthodes utilisées par les gouvernements successifs ne consistent pas à offrir des liquidités aux clandestins mais, ce qui revient au même, à soutenir certains de leurs projets agricoles, industriels, touristiques, associatifs ou culturels, sans vérifier l'utilisation des fonds¹* ».

C'est ce que confirmait devant la commission d'enquête un ancien ministre, qui indiquait de manière volontairement caricaturale : « *vous savez comment cela se passait. Des groupes nationalistes, il y en a plusieurs. Un jour, un ministre disait qu'il allait discuter avec les nationalistes. Il rencontrait un groupe, qui lui disait : « c'est tant ». On payait et le groupe partait dans la nature en disant qu'il ne ferait plus rien. Mais un autre commettait ensuite des exactions. Puis, on changeait de ministre. Les autres disaient : « c'est tant ». On payait. C'est cela aussi l'empilement des régimes fiscaux dérogatoires* ». Explicitant ce qu'il entendait par « on payait », il précisait qu'il ne s'agissait pas, bien entendu, de valises de billets mais du financement d'activités économiques rencontrant des difficultés : « *quand vous négociez avec ces gens, ils vous disent : « vous comprenez, nous avons des problèmes ; à Bastia par exemple, il faut plus de crédits pour la formation professionnelle ». On paye, c'est cela. Il faut de la formation professionnelle, il faut conclure un marché...* ».

d) L'État s'est laissé enfermer dans une impasse

« *On a souvent cru qu'on pouvait trouver des accommodements avec les milieux nationalistes. En réalité, chaque fois qu'on négociait avec des terroristes, quand ce n'était pas avec des délinquants ou criminels de droit commun, on finissait par s'apercevoir qu'on aboutissait à une impasse. Je ne jette la pierre à personne, mais toute tentative de ce genre, jusqu'à présent, a abouti à une impasse manifeste.(...) Il n'y a pas de place pour des négociations qui, à chaque fois qu'elles ont eu lieu, ont conduit à*

¹ Nicolas Giudici : *Le crépuscule des corses* (op cit)

l'impasse et à la ridiculisation des pouvoirs publics » a dit, devant la commission d'enquête, un ministre.

La tenue périodique de conférences de presse clandestines, par des militants cagoulés exhibant complaisamment leur armement, participe de cette ridiculisation.

Chacun a encore en mémoire le malheureux épisode de Tralonca en janvier 1996, le plus spectaculaire sans doute, avec plusieurs centaines de personnes cagoulées et armées jusqu'aux dents filmées par les équipes de la télévision.

De même, certaines couvertures d'*U Ribombu*, hebdomadaire de la Cuncolta naziunalista, sont proprement stupéfiantes¹.

Plus grave : aux journées de Corte d'août 1993, les responsables de la Cuncolta naziunalista revendiquent publiquement, à la tribune devant laquelle ont pris position des militants armés, l'assassinat de trois militants nationalistes, dont Robert Sozzi.

L'existence de la société de sécurité privée, Bastia Securita, a souvent été évoquée devant la commission d'enquête. Son cas est exemplaire de la décrédibilisation des autorités publiques.

« Bastia Securita est l'officine sociale de la Cuncolta, c'est-à-dire le FLNC Canal historique » a expliqué un magistrat². *« Cela signifie que Bastia Securita n'emploie évidemment que des nationalistes patentés avec un fort taux de rotation, ce qui permet aux intéressés de bénéficier d'une couverture sociale à l'issue de leur contrat d'embauche. Bastia Securita a réussi l'exploit rare d'obtenir pratiquement le monopole du transport de fonds en Haute-Corse (...) On a braqué à peu près tous les autres transporteurs de fonds, à un point tel qu'ils se sont retirés du transport de fonds en Haute-Corse (...) J'observe d'ailleurs que nous sommes arrivés au taux zéro d'attaque de transports de fonds. »* continue-t-il. Installée géographiquement en face du commissariat de police de Bastia, cette société

¹ Notamment celle du numéro du 24 octobre 1996 : un tireur encagoulé et vêtu d'un treillis noir est agenouillé pointant un pistolet mitrailleur, sous le titre *« le gouvernement dans le collimateur »*.

² Un ancien responsable de la police judiciaire a confirmé qu'elle *« constituait un soutien logistique et financier considérable »* pour la Cuncolta.

a parfois compté, hélas, dans sa clientèle un service public. « *On est ainsi arrivé à une situation extrêmement paradoxale* » poursuit ce magistrat : « *il y a trois ou quatre ans, au moment de la saison estivale, le directeur de la Poste (...) me disait : "je vais devoir faire appel, cet été, à Bastia Securita pour assurer les transports de fonds, qui connaissent une forte augmentation l'été, car je ne parviens plus à obtenir d'autres sociétés le supplément de travail dont j'ai besoin pour assurer l'approvisionnement des bureaux de poste"* ». Un ancien ministre de l'Intérieur confiait à ce propos : « *ce problème me tient à cœur et a été pour moi l'occasion, lors d'une soirée, de me mettre en colère. J'ai, en effet, été surpris, pour ne pas dire choqué, d'apprendre que (cette société) était utilisée par certaines administrations. J'ai appelé un certain nombre de mes collègues pour leur dire « vous êtes fous », mais j'avais l'impression que j'étais le seul à trouver cela anormal* ».

Quant à connaître les raisons de cette situation, les explications fournies devant la commission d'enquête n'emportent guère l'adhésion :

« *Il paraît – d'après la direction des services fiscaux et la trésorerie générale – que cette société tient les comptes les plus clairs qui soient. Il n'est guère surprenant de présenter des comptes équilibrés avec de tels tarifs¹ et le fait que les clients paient rubis sur l'ongle. Comment pouvons-nous intervenir dans une société de ce genre ? Nous nous posons quotidiennement la question. En réalité, nous pensions, vraisemblablement à tort, que par l'observation des différents convoyeurs de fonds ou de gardiens nous pourrions établir un lien entre les activités de la société et les activités terroristes. Ce lien a été démontré individuellement à plusieurs reprises entre tel ou tel individu de Bastia Securita et un attentat ou une activité terroriste, mais la société en tant que telle n'a jamais été impliquée* » expliquait un ancien préfet.

Le magistrat déjà cité a évoqué une autre piste : « *il y a eu, pour le principe, deux ou trois enquêtes qui ont consisté à essayer de savoir si les détentions d'armes des personnels étaient légales. Les personnels roulent généralement en 306 gris métallisé. Quand on est à un certain niveau de la hiérarchie du FLNC canal historique, on a droit à une 406. On les voit, on les reconnaît, on sait que ce sont des véhicules de location. Il n'y a jamais eu de véritable enquête, notamment auprès de la société Filcar, qui appartenait à M. Filippi, assassiné quatre ou cinq jours avant l'ouverture du procès de la catastrophe de Furiani, et qui représente Hertz en Haute-Corse. Jamais, alors que je l'ai réclamé à cor et à cri, on n'a enquêté*

¹ Ils sont environ le double de ceux pratiqués sur le continent.

auprès de Hertz pour connaître les contrats de location passés entre cette société et les membres notoires de la Cuncolta. Ce travail, demandé un certain nombre de fois, n'a jamais été fait par aucun service de police ».

On peut en tout cas s'interroger sur les motifs qui ont conduit l'autorité administrative à accorder les autorisations de ports d'armes initiales, sans lesquelles ce « fonds de commerce » n'aurait pu être constitué.

2.- La gestion inadaptée des services publics

La vie administrative de la Corse ne se résume pas aux à-coups politiques, pour déstabilisants qu'ils soient. L'activité quotidienne des services de l'État, a pour les habitants de l'île une importance beaucoup plus tangible et leur fonctionnement interne constitue un enjeu essentiel.

Un ancien ministre de l'Intérieur posait, devant la commission d'enquête, les données du problème : *« le rôle que peut et doit jouer l'État est extrêmement difficile. L'État, c'est quoi ? Les ministres ? D'accord. Les directeurs de ministère ? Ils donnent des instructions. Les directeurs départementaux de l'équipement, de l'agriculture ? Encore faut-il trouver des personnes qui veuillent bien venir en Corse car on ne les nomme pas comme des capitaines de l'infanterie coloniale ! On parvient enfin à trouver le meilleur. Il arrive là-bas, donne des instructions à ses chefs de bureaux, qui les transmettent à leurs subordonnés. Mais, si en bas, dans une proportion importante, les gens sont pris dans un système de relations de cousinage, de voisinage, de compromissions, de menaces, de promesses, qui fait que les instructions ne sont pas exécutées et que les règles ne s'appliquent pas (...). Il est extrêmement difficile de réformer (...) ».*

Interrogé sur l'absence de volonté de l'État de faire appliquer le droit, il continuait : *« Mais la volonté de l'État, c'est la volonté d'un gouvernement, puis de ministres, puis de préfets, puis d'un directeur départemental de l'équipement ou de l'agriculture, qui donnent des ordres à des chefs de bureaux, qui eux-mêmes... La volonté de l'État s'exprime au moment où M. X derrière son bureau, va dire oui ou non sur un dossier. C'est cela la volonté de l'État. Ici, vous parlez de l'État dans sa majesté mais, vues de Corse, les décisions de telle Cotorep, les décisions en matière agricole, ce sont, à un moment donné, des micro-décisions. Des micro-décisions qui sont, en très grand nombre, prises contrairement à la loi. Je comprends que cela vous choque. Je l'ai été moi aussi. Je le suis encore ».*

Même si la Corse ne peut être considérée comme une région sous-administrée, au moins en termes quantitatifs, on ne peut ignorer que les services de l'État sont amenés à remplir leurs missions dans un contexte très particulier. Malgré tout, les services de l'État en Corse n'ont pas fait l'objet

d'une attention suffisante, de nature à surmonter les difficultés rencontrées. La responsabilité des chefs de service sur place est certes engagée. Celle des administrations centrales l'est sans doute plus encore, alors qu'elles étaient largement averties des dysfonctionnements par les multiples rapports rédigés sur le sujet. A cet égard, il est stupéfiant de constater la totale actualité du rapport accablant établi par MM. Cabanes et Lacambre dans le cadre des travaux des tables-rondes réunies en 1989.

a) Les administrations de l'État sont fortement présentes en Corse

La Corse n'est pas sous-administrée. Cette affirmation, contestée par certaines des personnes entendues par la commission d'enquête, pourrait surprendre dans le contexte actuel de mise en cause de certaines carences de l'État dans l'île. Pourtant, elle est corroborée par un certain nombre d'informations statistiques communiquées à la commission par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

En effet, il apparaît clairement que, en ne tenant compte que des ministères civils (et hors postes et télécommunications), **la Corse présente le plus fort ratio d'agents de l'État par habitant des vingt-deux régions métropolitaines** : 39 agents de l'État pour 1.000 habitants, au lieu de 30 pour la moyenne métropolitaine à la fin de 1996. Elle dépasse même l'Ile de France, puisque celle-ci n'occupe que la deuxième place (avec 37 agents de l'État pour 1.000 habitants), suivie du Limousin (33,3) et de Midi-Pyrénées (32,1). Cette situation n'est pas nouvelle puisque, déjà à la fin de 1980, la Corse n'était devancée que par l'Ile de France, 33 au lieu de 36 agents de l'État pour 1.000 habitants, alors que la moyenne métropolitaine n'atteignait que 28,2. Comparée à cette moyenne nationale, la situation de la Corse s'est d'ailleurs améliorée au cours de cette période puisque elle dépassait la moyenne métropolitaine de 17% en 1980 et de 29% en 1996.

Sur les 10.140 agents des ministères civils de l'État présents en Corse à la fin de 1996, plus de la moitié relevait du ministère de l'éducation nationale (5.316, soit 52,4%). Les principaux ministères suivants étaient l'Intérieur (1.267, soit 12,5%), l'Équipement, le logement et les transports (1.234, soit 12,2%) et l'Économie et les finances (1.219, soit 12%) : ces quatre ministères représentent donc près de 90% des effectifs présents en Corse.

RÉPARTITION RÉGIONALE DES AGENTS DE L'ÉTAT ⁽¹⁾

	1980			1996			Evolution du nombre d'agents de l'État entre 1980 et 1996
	Population	Nbre de fonctionnaires	Nbre de fonctionnaires / 1.000 hab	Population	Nbre de fonctionnaires	Nbre de fonctionnaires / 1.000 hab	
Alsace	1.566.000	45.007	28,7	1.690.000	50.992	30,2	+13%

Aquitaine	2.657.000	70.539	26,5	2.867.000	80.488	28,1	+14%
Auvergne	1.333.000	37.961	28,5	1.315.000	41.516	31,6	+9%
Basse-Normandie	1.351.000	35.268	26,1	1.413.000	39.469	27,9	+12%
Bourgogne	1.596.000	45.618	28,6	1.623.000	50.484	31,1	+11%
Bretagne	2.708.000	61.569	22,7	2.846.000	70.857	24,9	+15%
Centre	2.264.000	56.928	25,1	2.433.000	65.829	27,1	+16%
Champagne-Ardenne	1.346.000	39.019	29,0	1.352.000	42.838	31,7	+10%
Corse	240.000	7.919	33,0	260.000	10.140	39,0	+28%
Franche-Comté	1.084.000	31.446	29,0	1.113.000	35.499	31,9	+13%
Haute-Normandie	1.655.000	43.508	26,3	1.777.000	50.812	28,6	+17%
Ile de France	10.073.000	362.301	36,0	10.982.000	406.277	37,0	+12%
Languedoc-Roussillon	1.927.000	53.335	27,7	2.221.000	63.074	28,4	+18%
Limousin	737.000	21.662	29,4	719.000	23.924	33,3	+10%
Lorraine	2.320.000	68.094	29,4	2.311.000	73.327	31,7	+8%
Midi-Pyrénées	2.325.000	69.614	29,9	2.494.000	80.161	32,1	+15%
Nord Pas de Calais	3.933.000	98.686	25,1	3.995.000	112.616	28,2	+14%
PACA	3.965.000	104.138	26,3	4.426.000	124.491	28,1	+20%
Pays de la Loire	2.930.000	62.733	21,4	3.138.000	74.601	23,8	+19%
Picardie	1.740.000	43.003	24,7	1.855.000	50.986	27,5	+19%
Poitou-Charentes	1.568.000	40.549	25,9	1.618.000	45.966	28,4	+13%
Rhône-Alpes	5.016.000	132.810	26,5	5.572.000	155.183	27,9	+17%
France métropolitaine	54.334.000	1.531.707	28,2	58.020.000	1.749.530	30,2	+14%

⁽¹⁾ Agents des ministères civils (hors P.T.T. en 1980)

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Du 31 décembre 1980 au 31 décembre 1996, le nombre d'agents de l'État en Corse a augmenté de 28% (soit +2.221). Cela représente la plus forte progression régionale constatée en France métropolitaine et un rythme d'évolution deux fois plus important que la moyenne nationale. Ces agents supplémentaires relèvent principalement des quatre ministères déjà énumérés : Education nationale – elle représente près de la moitié de l'accroissement constaté - (+1.066, soit +25,1%), Intérieur (+318, soit +33,5%), Equipement (+236, soit +23,6%) et Economie et finances (+202, soit +19,9%).

Ce nombre plus élevé d'agents de l'État en Corse ne signifie pas bien sûr qu'il n'existe pas, ici ou là et notamment dans des secteurs sensibles, des manques criants. Il témoigne simplement que l'île n'est pas mal traitée dans la répartition des effectifs de fonctionnaires de l'État.

b) Les administrations de l'État travaillent dans un contexte très particulier

Ce contexte particulier a été évoqué par plusieurs témoins devant la commission d'enquête. Leurs témoignages n'étaient toutefois que des confirmations de la persistance d'une situation déjà décrite précédemment.

• *Un contexte pesant*

Comme on l'a déjà indiqué, ce contexte insulaire a été remarquablement analysé dans le diagnostic sans complaisance établi par MM. Cabanes et Lacambre en septembre 1989, diagnostic qui n'a hélas pas pris une ride :

- la multiplication des institutions publiques et privées (collectivités locales, organisations professionnelles, syndicales ou politiques) font que *« l'intérêt général, guide du fonctionnaire, s'exprime ici par mille voix souvent discordantes (...) »*,

- le cumul fréquent des mandats et le poids du secteur public font que *« rares sont ceux qui ne sont ni par eux-mêmes ni par un proche soit rémunérés par une collectivité publique, soit pensionnés d'une collectivité publique, soit subventionnés ou aidés par une collectivité publique, soit dépendants de près ou de loin de décisions prises par une ou plusieurs collectivités publiques (...) »*,

- *« La Corse est une extraordinaire caisse de résonance, où tout est amplifié, où tout vient sur la place publique, puisqu'aussi bien chacun se connaît (...) »*,

- *« L'anonymat des dossiers administratifs, qui protège autant celui qu'il concerne que celui qui le traite, n'existe pas dès lors que le problème est pris en charge dès son apparition par des élus ou représentants qui doivent faire savoir qu'ils interviennent. L'acte unilatéral perd de sa netteté et devient un acte négocié, se rapprochant du contrat ; quant au contrat, il ne lie pas vraiment ses auteurs et est toujours susceptible de révision. Dans ces conditions, la dérogation injustifiée se développe, la décision prise sur pièces fausses apparaît (...) »*.

Le rapport ne se voulait certes pas une condamnation sans appel des fonctionnaires. Ses auteurs reconnaissaient que *« bien présomptueux serait celui qui prétendrait avoir les qualités voulues pour ne pas entrer dans un tel système »*.

Ils poursuivaient : *« qu'ils soient du groupe des “météores” ou du groupe des “autochtones”, ils sont de bons fonctionnaires, qui veulent bien faire leur travail. Mais ils savent qu'ils n'échapperont pas aux critiques de*

leur administration centrale en cas d'incident, et à celle des usagers parce que, de toute façon, il est impossible de donner un nouveau cours aux choses et faire respecter les textes et procédures. Ils seront victimes de menaces anonymes et de mesures d'intimidation, en particulier lorsqu'ils gèrent des crédits, des subventions, interviennent dans leur distribution ou accordent des autorisations. Ils subissent, en tout état de cause, un système qui ne leur permet pas d'agir avec autorité ; ils regrettent de ne pouvoir dire non lorsqu'il y a lieu de le faire, sans crainte d'être pratiquement désavoués par une juridiction, lorsqu'ils veulent faire sanctionner un comportement illégal. Il faut être sensible au désespoir qu'exprime ce fonctionnaire de responsabilité d'une administration financière qui déclare en réunion que, au bout de six mois, "on est pris par le système ; on est grillé". »

• Des pressions incontestables

Il serait illusoire d'espérer que la violence que l'on peut constater dans l'île ne perturbe pas le fonctionnement des services publics, d'autant plus qu'ils constituent eux-mêmes bien souvent la cible des poseurs de bombes ou des auteurs de mitraillages.

Le directeur de la comptabilité publique expliquait devant la mission d'information sur la Corse, en mars 1997, que ses services avaient subi 150 attentats depuis 1979. Un témoin entendu par la commission d'enquête expliquait que la trésorerie de Prunelli en Haute-Corse, plastiquée à seize reprises, était abritée dans deux bâtiments distincts. Les services fiscaux ne sont pas en reste : plus d'une trentaine d'attentats en dix ans et l'hôtel des impôts de Bastia a été partiellement détruit par un violent attentat en décembre 1995.

Ce climat n'est évidemment pas idéal pour un fonctionnement normal des services. Cependant, ses effets sur les personnels ont été diversement commentés devant la commission d'enquête. Spontanément et inmanquablement mis en exergue, ils ont été néanmoins relativisés par un responsable syndical :

Question : « *Avez-vous réellement le sentiment qu'un fonctionnaire des services fiscaux ou du Trésor, qui voit ses lieux de travail plastiqués, n'est ni troublé ni stressé par cette situation ? Qu'il considère que ce n'est pas lui qui est visé mais l'État, et que donc, il peut continuer sereinement à faire son travail dans un préfabriqué ?* »

Réponse : « *Tout à fait. Je suis affirmatif pour avoir été dans ce cas. Les agents des impôts, même quand l'hôtel des impôts est détruit, n'ont*

à aucun moment ressenti ces actions comme s'adressant à eux, pour la simple raison que d'emblée, la revendication portait sur autre chose. Ceux qui l'ont revendiqué disaient qu'ils visaient cela comme ils auraient visé une sous-préfecture, etc. Cela ne s'est jamais accompagné de revendications qui les appuieraient en disant « Arrêtez de faire votre travail. » Jamais. »

Les pressions ne se résument pas aux attentats. Outre les pressions exercées directement sur les fonctionnaires, dont il est difficile de mesurer l'ampleur et la fréquence, il existe des pressions indirectes s'adressant, par voie de presse ou de communiqués, à tel ou tel service de l'État pour dénoncer son action. On a déjà évoqué les communiqués du Rialzu Economicu dénonçant dans des communiqués l'action menée par l'URSSAF. Son "homologue" de Haute-Corse protestait de même, en juillet 1997, contre la reprise par les services fiscaux de leurs « *actions négatives envers les socio-professionnels* » et indiquait être prêt « *pour le dialogue et la conciliation* » mais par pour « *la tonte* »¹.

c) Les administrations sur place n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante

Certains élus insulaires plaident pour que la Corse soit administrée comme un département ordinaire du continent. Il semblerait bien que, paradoxalement, cela soit déjà le cas.

Les administrations centrales des ministères, fautes d'orientations politiques différentes, se bornent dans maints domaines à appliquer aux services présents simplement les règles ou les procédures nationales, sans visiblement s'interroger sur l'opportunité d'une attention particulière. Il est à craindre que cette attitude résulte plus d'une résignation condamnable aux spécificités corses que d'un aveuglement que la multitude des rapports et des inspections rendrait totalement inexplicable.

• Les administrations centrales se bornent à appliquer des règles ou des procédures nationales

Ce traitement ordinaire des services déconcentrés s'observe à la fois dans la détermination des besoins quantitatifs, dans la répartition territoriale des structures et dans la persistance des difficultés de recrutement.

¹ *Corse-Matin* du 11 juillet 1997

? *Des besoins estimés sans prise en compte des spécificités locales*

En termes quantitatifs, à chaque fois que la commission d'enquête interrogeait des responsables administratifs sur le caractère suffisant ou non des effectifs présents, il était systématiquement répondu par référence à des ratios définis au niveau national. Or, ces ratios reflètent une approche essentiellement quantitative des charges de travail en ignorant dans une large mesure tout ce qui peut rendre ces charges plus lourdes et plus difficiles à assumer qu'ailleurs.

La justice constitue à cet égard un exemple particulièrement éclairant. Une circulaire de la Chancellerie en date du 23 mars 1998 a précisé la méthodologie suivie pour procéder à la répartition des emplois budgétaires nouveaux créés par la loi de finances pour 1998 (100 emplois de magistrats, 280 emplois de fonctionnaires, 220 emplois d'assistants de justice). Différents critères étaient utilisés tenant aux effectifs déjà sur place, à l'activité des juridictions (nombre d'affaires nouvelles, nombre d'affaires jugées, nombre d'affaires en cours,...), à la population actuelle et attendue du ressort, etc... Il apparaît que par le jeu de l'ensemble de ces critères les juridictions corses ne se seraient vues affecter aucun magistrat supplémentaire dans le cadre de cet exercice purement arithmétique¹. Elles n'ont d'ailleurs obtenu à ce titre qu'un seul emploi de fonctionnaire et qu'un seul emploi d'assistant de justice. Les mesures récentes de renforcement des juridictions corses, sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir, montrent à l'évidence les limites de tels raisonnements globaux détachés des réalités locales.

Comme le confiait un ministre en exercice, « *les moyens mis à la disposition des services déconcentrés doivent être évalués par rapport aux objectifs des politiques que l'on peut leur demander de mener. Jusqu'à présent, les deux départements de Corse ont été traités sur les mêmes bases de critère de gestion que les autres. La situation actuelle et les objectifs nouveaux de l'État en Corse nous conduisent, bien sûr, à réévaluer cette situation* ».

? *Des structures administratives parfois trop dispersées*

¹ En ce qui concerne la création d'un emploi de conseiller, la Cour d'appel de Bastia obtenait un rang global qui la plaçait à la 32^{ème} place sur 33. S'agissant de l'affectation d'un juge non spécialisé, les tribunaux de grande instance de Bastia et d'Ajaccio étaient classés respectivement au 70^{ème} et 142^{ème} rang sur 181. De même, les juridictions corses ne présentaient pas de ratios justifiant la création d'un poste de juge pour enfant ou de substitut du parquet.

S'agissant de la dispersion de certaines structures administratives, la Corse ne se distingue sans doute pas de certains départements de la France continentale, notamment à dominante rurale. Mais, ce qui ne pose guère de problèmes dans le Massif central peut ne pas être aussi neutre dans le contexte particulier de la Corse.

Comme l'expliquait le rapport Cabanes-Lacambre, « *il est vrai qu'il serait souhaitable de déconcentrer certaines décisions mais que, compte-tenu de la pression sociale locale, ce mouvement pourrait provoquer un accroissement du nombre des décisions discutables* ».

Un haut fonctionnaire du ministère de l'économie et des finances soulignait devant la commission d'enquête l'éparpillement du réseau du Trésor public, expliquant qu'il existait 29 perceptions en Corse « *ni plus ni moins que dans les départements de la même taille. Il n'y a pas de caractéristique corse de ce point de vue. On peut trouver contestable l'éparpillement des perceptions qui correspond à un état de la France qui est plutôt celui de 1789 que de 1998, mais c'est vrai de la Haute-Saône comme de la Corse. Cependant, en Haute-Saône, les perceptions ne sautent jamais !* ». Il ajoutait qu'il avait ainsi rencontré plusieurs perceptions « *laissées en déshérence* ».

Une telle analyse peut également être faite concernant les brigades de gendarmerie¹ ou les subdivisions de l'Équipement. Une note de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction soulignait, en effet, que « *s'agissant de l'application du droit des sols, que celle-ci concerne les communes disposant d'un POS approuvé ou non et donc les autorisations délivrées au nom des communes ou de l'État, la déconcentration en subdivision de cette application conduit trop souvent les instructeurs à être en prise directe avec le binôme « élu-pétitionnaire » et donc à des pressions locales souvent très fortes* ».

? *Des difficultés de recrutement non résolues*

Autre manifestation d'une gestion inadaptée des services publics, l'indifférence aux difficultés de recrutement apparaît trop grande.

¹ « *Prenez les brigades de gendarmerie (...) Dans certains cantons de la Corse, (les gendarmes) se gardent eux-mêmes. Dans les petites brigades, ils sont quatre ou cinq. Quand il y a un malade, un autre en congé, l'effectif est encore réduit* » a observé un ancien ministre entendu par la commission d'enquête.

Celles-ci pourtant sont réelles. Comme l'indiquait le rapport Cabanes-Lacambre, « *il est vrai que dans certains cas existent des files d'attente de fonctionnaires voulant travailler en Corse tandis que, dans d'autres, on cherche en vain des volontaires ; il est vrai que certaines catégories de fonctionnaires sont sous-qualifiées tandis que d'autres sont surdiplômées (...); il est vrai que des postes de responsabilité sont difficiles à pourvoir tandis que de véritables guerres de succession font rage pour en pourvoir d'autres* ».

La perspective de servir en Corse ne semble pas susciter des vocations suffisamment nombreuses pour laisser beaucoup de choix aux directions du personnel des différents ministères. Tous les témoignages devant la mission d'information sur la Corse ou devant la commission d'enquête convergent sur ce point.

« *Je constate effectivement qu'il n'y a pas pléthore de candidats pour aller dans les départements corses, qu'ils soient d'ailleurs originaires de Corse ou non* » reconnaissait le directeur de la comptabilité publique devant la mission d'information. De même, un agent des impôts soulignait devant la commission que « *la Corse est plus accessible que la région parisienne à l'occasion des mouvements de mutation, c'est-à-dire que la demande (...) n'y est pas pressante* ».

Ce manque de candidatures crée bien évidemment des problèmes de recrutement et de résorption des postes vacants. Bien souvent, les directions du personnel se voient dans l'obligation d'affecter en Corse des agents sortant des écoles.

Ce phénomène s'observe de haut en bas de l'échelle et touche aussi bien les administrations que les juridictions, qu'elles soient judiciaire¹, administrative² ou financière³. De même, l'administration accepte sans trop

¹ « *Il faut attendre les sorties d'école de la magistrature pour pourvoir les postes de substituts ou de juges d'instruction, ce qui conduit à confier à des gens de 25 ans des dossiers de terrorisme et de grand banditisme* » déclarait devant la mission d'information sur la Corse le premier président de la Cour d'appel de Bastia.

² Dans son rapport annuel pour 1997, le président du tribunal administratif réaffirme qu' « *il n'est pas opportun d'affecter en Corse des magistrats qui ne sont pas désireux d'y venir et dont la mutation est motivée par leur seul rang de classement ou plus exactement de mauvais classement* ».

³ Un magistrat de la Chambre régionale des comptes entendu par la commission d'enquête faisait observer que « *la Chambre de Corse présentait la particularité de*

d'examen les quelques candidatures spontanées qui peuvent se manifester qu'elles émanent de fonctionnaires souhaitant terminer leur carrière sur l'île ou, au contraire, faire d'un passage le plus court possible en Corse, la simple étape d'un déroulement de carrière bien géré. Devant la commission d'enquête, un magistrat qui a été en poste en Corse décrivait ainsi l'attitude de la direction des services judiciaires lorsqu'elle enregistrait une candidature pour la Corse : « *ce poisson est si rare que lorsqu'ils en tiennent un, ils le poussent alors qu'il n'est pas digne d'aller en Corse* ».

? La « corsisation des emplois » : un vrai-faux débat ?

Ce délicat problème des nominations – seuls des Corses seraient spontanément volontaires pour servir dans l'île – est l'occasion d'évoquer un phénomène qui fait parfois couler beaucoup d'encre, celui de la « corsisation » des emplois publics.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique a fourni à la commission d'enquête un certain nombre d'informations statistiques concernant l'origine natale des agents de l'État en poste dans les différentes régions françaises.

Or, cela peut constituer une surprise, la Corse apparaît être l'une des régions où le taux d'agents des ministères civils de l'État en poste dans leur région de naissance est le plus faible. Avec un taux légèrement supérieur à la moitié à la fin de 1996 (50,6%), la Corse arrive au 18^{ème} rang des régions métropolitaines. Le taux n'est inférieur que dans quatre autres régions : Languedoc-Roussillon (49,2%), Centre (48%), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (43%) et Ile de France (40,1%). La Corse est loin derrière les régions pour lesquelles ce taux est le plus élevé : Nord-Pas-de-Calais (80,7%), Lorraine (73,2%) ou Bretagne (66,9%). L'étude plus affinée au niveau des diverses catégories de fonctionnaires titulaires ne modifie pas la conclusion : la Corse est au 16^{ème} rang pour les fonctionnaires de catégorie A (42,6%), au 20^{ème} rang pour la catégorie B (47,7%), au 18^{ème} rang pour la catégorie C (59%) et 18^{ème} rang ex æquo pour la catégorie D (55,6%).

Entre 1990 et 1996, on observe que le taux a diminué en Corse, tant au niveau global (54,8% en 1990) que pour les catégories B, C et D (respectivement 53,4%, 63,2% et 76,4% en 1990). Mais, le classement de la Corse a peu changé puisqu'elle occupait déjà le 17^{ème} rang en 1990.

recevoir toujours de jeunes conseillers, sinon en âge, du moins en métier. Ce sont généralement des gens inexpérimentés qui viennent en Corse. Un temps d'adaptation et de formation leur est nécessaire, et lorsqu'ils sont formés, ils s'en vont ».

PART DES AGENTS EN POSTE DANS LEUR REGION DE NAISSANCE ⁽¹⁾

	1990					1996				
	pourcentage de natifs dans					pourcentage de natifs dans				
	effectif global	Titulaires catégorie A	titulaires catégorie B	titulaires catégorie C	titulaires catégorie D	effectif global	titulaires catégorie A	titulaires catégorie B	titulaires catégorie C	titulaires catégorie D
Alsace	60,0	51,3	68,9	58,2	73,3	57,7	52,4	66,0%	60,0	55,6
Aquitaine	57,9	47,7	61,5	63,9	73,1	55,8	48,5	58,4%	63,4	60,0
Auvergne	62,7	49,9	66,4	69,0	75,8	62,2	52,5	64,4%	71,7	72,7
Basse-Normandie	60,8	45,8	62,1	71,6	79,7	59,4	48,0	61,8%	70,9	60,0
Bourgogne	56,4	43,2	60,0	65,2	70,4	55,2	45,6	58,8%	64,1	82,6
Bretagne	70,1	59,7	72,5	77,4	84,4	66,9	57,9	69,1%	77,2	76,0
Centre	49,5	35,2	52,3	58,7	67,7	48,0	37,6	52,1%	57,7	76,0
Champagne-Ardenne	61,4	45,4	64,8	71,0	76,7	61,0	47,6	67,8%	72,2	65,4
Corse	54,8	41,5	53,4	63,2	76,4	50,6	42,6	47,7%	59,0	55,6
Franche-Comté	66,9	53,5	71,6	75,8	78,2	65,4	55,9	69,7%	76,0	75,0
Haute-Normandie	51,6	37,6	55,1	57,6	74,7	52,3	41,9	57,4%	61,4	61,5
Ile de France	39,1	38,7	44,6	31,4	39,0	40,1	41,1	45,9%	32,6	47,2
Languedoc-Roussillon	52,7	44,1	56,0	57,1	65,4	49,2	43,0	51,4%	56,2	50,0
Limousin	61,5	48,3	66,3	70,1	76,3	58,6	48,3	62,9%	69,0	71,4
Lorraine	73,2	62,3	76,9	80,8	81,7	73,2	65,2	78,0%	81,8	81,3
Midi-Pyrénées	60,5	49,7	64,3	67,3	72,1	57,6	49,7	60,0%	66,7	68,0
Nord Pas de Calais	81,6	69,9	86,4	90,7	91,4	80,7	71,4	86,6%	90,9	93,3
PACA	43,1	38,3	47,3	40,5	53,1	43,0	40,9	44,6%	42,5	50,0
Pays de la Loire	55,9	38,3	56,6	68,1	76,1	55,1	41,9	57,2%	68,1	58,8
Picardie	56,3	39,5	57,7	70,6	74,8	55,2	42,0	59,3%	70,1	81,3
Poitou-Charentes	58,9	42,3	61,9	70,6	76,3	55,8	43,3	59,2%	69,4	75,0
Rhône-Alpes	58,8	52,8	63,8	57,7	67,3	58,3	54,9	61,9%	59,4	72,7
France métropolitaine	55,1	—	—	—	—	54,4	—	—	—	—

⁽¹⁾ Agents des ministères civils de l'État.

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Ainsi, la « corsisation » de l'administration apparaît toute relative. Elle ne constitue pas à l'évidence l'origine principale des maux dont l'administration peut souffrir en Corse. Cependant, et certains témoins l'ont souligné devant la commission d'enquête, la proportion de fonctionnaires originaires de Corse peut, même si elle n'est pas plus importante qu'ailleurs, avoir dans une île aussi peu peuplée et dans une société où les relations familiales et de voisinage ont l'importance que l'on sait des conséquences plus fortes que l'ampleur du phénomène ne pourrait le laisser supposer.

« Quant aux fonctionnaires de responsabilité, qui, en fin de carrière, ont réussi à obtenir un emploi dans leur île natale, il ne faut pas attendre d'eux qu'ils signalent à leur administration centrale les difficultés

d'un poste qu'ils ont vivement revendiqué pendant des années et dans lequel ils espèrent bien rester jusqu'à leur retraite » estimait le rapport Cabanes-Lacambre.

En tout cas, la commission d'enquête a pu constater combien cette question avait de graves conséquences dans certaines administrations exerçant des fonctions régaliennes de l'État, à savoir la police et la justice, jetant parfois le trouble ou le soupçon.

Là encore, seule l'application sans réserve des lois républicaines par tous ceux dont c'est la charge, permettra de dépasser ses interrogations.

• Les administrations centrales semblent s'être résignées aux spécificités de l'île

Le peu de suites données aux rapports pointant les dysfonctionnements administratifs dans l'île amène à se demander si les administrations centrales ne se sont pas accommodées du contexte insulaire et si elles ne souhaitent pas avant tout ne pas entendre parler de la Corse.

Le rapport Cabanes-Lacambre s'interrogeait sur les raisons de la non prise en compte des problèmes corses par les administrations centrales :

« Parmi les motifs de cette attitude, il entre sûrement cette idée que la Corse c'est spécial, qu'on ne comprendra jamais cette particularité de la République ; que c'est petit et qu'il y a plus urgent à faire qu'à s'occuper d'un problème concernant deux, quatre ou dix agents. Il entre aussi le souvenir de ce que, depuis des années, des efforts ont été faits – en particulier en ce qui concerne l'augmentation des fonctionnaires – sans contrepartie perceptible ; il entre également cette constatation – qui résulte de rapports de l'inspection générale – que le milieu local dévie les meilleures initiatives et, en fin de compte, la conviction que dans une période où les ressources sont limitées il vaut mieux les affecter à des régions plus “normales”.

? Des conséquences graves sur le fonctionnement des services

Les conséquences d'un tel désintérêt portent d'abord sur le fonctionnement interne des services de l'État et plus généralement sur la gestion des ressources humaines.

A titre d'exemple, il est intéressant de citer le rapport d'inspection périodique de la direction départementale de l'équipement de Corse-du-Sud réalisé par le conseil général des Ponts et Chaussées en 1994 qui met au jour

des carences fondamentales largement transposables à l'ensemble des services de l'État présents en Corse :

– des cadres insuffisamment formés au management : *« les cadres doivent être de vrais managers, c'est-à-dire raisonner sur des objectifs stratégiques à moyen terme, suivre l'exécution des programmes prévisionnels et des plans d'action, mesurer la productivité et juger de l'action en termes de résultat. (...) Il est indispensable que l'encadrement fasse l'effort de se former au management sous peine de se disqualifier définitivement aux yeux de leurs collaborateurs. (...) La modernisation implique une évolution culturelle de la DDE qui passe en priorité par une révolution culturelle de l'encadrement » ;*

– une rotation trop rapide de ceux-ci : *« dans l'ensemble, les cadres de la DDE sont mutés après un court séjour de 2 à 3 ans environ.(...) Si ce renouvellement permanent des cadres apporte du sang neuf, par contre lorsque ce renouvellement est trop rapide, il ne permet pas un ancrage des démarches de progrès et de mobilisation du tissu local et ne laisse, sur le terrain, aucune trace durable de l'action. (...) Leur départ fait toujours peser un doute sur la poursuite de la démarche de modernisation. Cette situation est d'autant plus sensible que les catégories B et C du personnel sont souvent en poste depuis leur entrée dans l'administration du fait de la corsisation des postes. Cette fracture nette entre l'encadrement trop mobile et le reste du personnel trop sédentaire ne favorise pas la cohésion au sein de la DDE » ;*

– un absentéisme important : *« l'étude (...) fait ressortir un taux d'absentéisme de 15% pour l'année 1992 et 17% pour l'année 1993. Ce taux, en forte progression, se situe très au-dessus de la moyenne nationale. Par ailleurs, aucune sanction disciplinaire n'a été prononcée durant les trois dernières années et la dispersion des notations n'est pas significative pour y déceler une quelconque récompense des mérites ou une sanction pour des manquements graves(...) Alors qu'ils ont le devoir de faire observer les horaires de travail, les cadres ont trop tendance à fermer les yeux sur la quantité et la qualité des prestations fournies par leurs collaborateurs. Ils n'en tiennent pas suffisamment compte dans les appréciations annuelles sur la manière de servir, sur la notation, les propositions d'avancement et de promotion(...) ».*

? Des conséquences graves sur l'application de la loi

Après avoir tenté une explication de l'attitude des administrations centrales, le rapport Cabanes-Lacambre en analysait les redoutables conséquences sur l'application des lois et règlements :

« Le directeur départemental ou régional rarement volontaire, lorsqu'il n'est pas originaire de Corse, est nommé sur place non pas pour régler des problèmes jugés vraiment inextricables mais pour éviter qu'il s'en révèle. Bien sûr des instructions formelles ne sont jamais données en ce sens mais ces choses se comprennent si elles ne sont pas dites ; elles font que l'administration centrale ne répond pas aux demandes de son représentant local ou qu'elle répond avec retard ; elle ne réagit guère plus aux rapports faits par les inspections générales (...).

Le directeur local s'accommode (...) de cette absence de réponse, puisqu'aussi bien il a été convenu qu'il ne resterait pas longtemps sur place et qu'une mutation rapide dans un département ou une région plus calme lui a été formellement promise. Dans ces conditions, les agissements du prédécesseur ne seront pas corrigés ; à un demandeur nouveau on appliquera la règle du précédent c'est-à-dire qu'on ne lui appliquera pas plus la loi qu'à l'autre. L'administration centrale tolérera même qu'il prenne avec les réglementations quelques libertés à la condition qu'il ne fasse pas parler de lui. S'il en va autrement, si pour une raison ou une autre, l'affaire soulève une polémique locale, un inspecteur général sera rapidement dépêché sur place pour expliquer qu'il fallait agir autrement. »

d) Des maillons faibles dans le réseau des comptables du Trésor

Le réseau des comptables du Trésor occupe à l'évidence une place stratégique dans le fonctionnement des administrations de l'État et surtout dans la gestion des collectivités locales. De par leurs fonctions, rien n'est susceptible de leur échapper dès lors qu'un franc d'argent public est dépensé : paiement des traitements des agents, exécution des marchés publics, recouvrement des impôts et taxes, etc... De plus, on connaît le rôle essentiel de conseil que les comptables jouent, dans tout le pays, à l'égard des petites communes, particulièrement nombreuses en Corse.

Or, la commission d'enquête a recueilli de nombreux témoignages évoquant le mauvais fonctionnement des postes comptables dans l'île.

Déjà devant la mission d'information sur la Corse, le président de la Chambre régionale des comptes – alors M. Gilbert Canosci – indiquait qu'il avait entrepris une « *action pédagogique* » tournée vers les comptables publics car, expliquait-il, « *nous avons (...) constaté qu'ils ne jouaient pas, à l'époque tout au moins, le rôle de conseil qui aurait dû être le leur vis-à-vis de leur collectivité* ». Il poursuivait : « *la Chambre se trouve confrontée à des comptes qui, très fréquemment, sont mal tenus et ne reflètent pas la*

situation exacte de la collectivité¹. La faute n'est pas imputable uniquement aux comptables publics, mais elle incombe aussi aux ordonnateurs. Nous avons pu constater des inexactitudes, des erreurs, des insuffisances et j'irai jusqu'à dire des carences dans la tenue même de la comptabilité, qu'il s'agisse des comptes de gestion ou des comptes administratifs. Il est indéniable que cet état de fait a pu, pendant très longtemps, masquer la situation réelle de ces collectivités et, dans certains cas, abuser également les services chargés du contrôle de légalité dans la mesure où l'équilibre des comptes était souvent factice et truqué pour maquiller une situation financière difficile ».

Les causes d'une telle situation ne sont pas très différentes de celles que l'on peut relever pour d'autres services de l'État, à savoir conditions de travail rendues difficiles par les nombreux attentats, trop faible – ou au contraire parfois trop grande – mobilité, difficultés de recrutement.

En effet, continuait le président de la Chambre devant la mission d'information, *« la plupart de ces postes comptables sont tenus soit par des gens en place depuis très longtemps ce qui, à mon sens, n'est pas toujours une bonne chose, soit par des comptables qui se succèdent au même poste sur une période très courte ; dans certaines trésoreries rurales comme celle de Lévie, par exemple, les comptables restent un an ou 18 mois. Cette succession de comptables empêche tout suivi du travail accompli »*. Evoquant les difficultés du recrutement, il relevait que *« ce sont le plus souvent des continentaux frais émoulus de l'école du Trésor qui arrivent dans les trésoreries de Corse, sans avoir d'expérience, avec une formation tout à fait théorique, pour y être confrontés à de gros problèmes de comptabilité et également à des relations difficiles avec les élus »*. Un autre magistrat ajoutait, devant la commission d'enquête cette fois, qu'ils n'étaient pas non plus *« suffisamment surveillés par leur trésorerie générale respective »*.

Cette situation a été à l'origine de plusieurs conflits ayant opposé les comptables publics et la Chambre régionale des comptes. Les premiers contestaient notamment le nombre, qu'ils jugeaient excessifs, des mises en débet prononcées contre eux par la Chambre. Il convient cependant de remarquer, comme l'indiquait son président devant la mission d'information sur la Corse, que *« à peu près 99,9% des débets prononcés par la Chambre font l'objet d'une remise gracieuse, la somme qu'il leur reste parfois à payer étant toujours minime »*. Interrogée par écrit sur ce point par la commission d'enquête, la direction de la comptabilité publique estimait que

¹ Le rapport reviendra sur cet aspect des choses dans la troisième partie.

la procédure d'examen des demandes de remise gracieuse présentées par les comptables mis en débet est appliquée en Corse selon les mêmes principes que dans le reste du pays¹.

D'autres conflits plus graves ont éclaté. Un magistrat de la Chambre a rappelé, devant la commission d'enquête, l'épisode du comptable de Corte qui avait entraîné, en mars 1994, une grève de protestation des personnels du Trésor de l'ensemble de l'île. « *Lors du contrôle des comptes des exercices 1983 à 1989 du syndicat intercommunal d'électrification du centre de la Corse, le trésorier a produit cinq délibérations manifestement antidatées (...) destinées à régulariser des paiements effectués en dépassement des crédits inscrits au budget, susceptibles d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable. Ces faits ont été portés à la connaissance du procureur de la République de Bastia le 25 août 1993. Une information contre X du chef de faux en écriture privée ou de commerce et usage a été ouverte par le parquet le 3 septembre 1993. Ce dossier a été alimenté en juillet 1994 par des faits de même nature, le comptable ayant récidivé lors du contrôle des comptes de la commune de Corte. L'incarcération pendant une semaine de ce comptable, en mars 1994, a provoqué de vives réactions des syndicats et des élus, largement relayées par la presse locale. Cette affaire a abouti en janvier 1998 à la condamnation (du comptable) par le tribunal correctionnel de Bastia à un an de prison avec sursis et deux ans de privation des droits civiques. Sur le plan disciplinaire, (...) les faits en cause n'ont eu aucune suite, le comptable étant resté en activité (en congé de maladie) malgré les mesures de contrôle judiciaire lui interdisant l'accès de son bureau. Ce n'est qu'en 1997, après un contrôle interne du poste comptable de Corte, (qu'il) a été sanctionné par une mutation d'office à la trésorerie générale de Rennes. Cette mesure a été interprétée localement comme une promotion (comme en témoigne le discours du maire de Corte lors de la réception de départ) ».*

Un autre magistrat de la Chambre entendu par la commission d'enquête a indiqué, en outre, que « *à la suite de cette affaire, la Chambre a été "punie". Par exemple, pour le contrôle budgétaire, les comptables sont mis à contribution. Or, ils ne répondaient plus si la Chambre ne passait pas par le trésorier-payeur général, c'est-à-dire par la voie hiérarchique* ».

⁽¹⁾ 8 demandes de remise gracieuse, se rattachant à des jugements prononcés par la Chambre régionale des comptes entre 1990 et 1997, ont été examinées en 1997 et depuis le début de l'année. Toutes, sauf une, ont été accordées, dont pour les 4 portant sur les montants les plus importants après avis de la section des finances du Conseil d'État. Celle-ci a admis que « *devaient être prises en considération les difficultés rencontrées par les comptables* ».

Il ne faudrait cependant pas déduire de ce qui précède que les administrations de l'État en Corse ne fonctionnent pas ou que, en quelque sorte, elles « tournent à vide ». Paradoxalement, on peut constater qu'elles se sont organisées ou qu'elles manifestent une activité réelle, parfois même plus notable qu'ailleurs, dans les domaines d'intervention qui sont plus particulièrement sur la sellette aujourd'hui. Les résultats sont certes contrastés mais les efforts ne sont pas niables.

Ainsi, en matière de contrôle de légalité ou de contrôle budgétaire, les chiffres de saisine par les deux préfets du tribunal administratif ou de la Chambre régionale des comptes, rapportés au nombre d'actes transmis, sont très sensiblement supérieurs à ce qu'ils sont ailleurs, respectivement 7 et 8 fois la moyenne nationale.

En ce qui concerne le suivi des marchés publics ou l'examen des permis de construire, la préfecture de Haute-Corse a mis en place, dès 1992, un « pôle de compétence marchés publics » ainsi qu'une cellule « contrôle de légalité des actes et documents d'urbanisme ». Le taux de participation des fonctionnaires des directions départementales de la concurrence aux commissions d'appel d'offres est également le double de celui observé sur le continent.

3. ? Des fonctions régaliennes en crise

Devant une situation de l'île marquée par la fréquence des manquements à la loi et par l'existence de graves troubles à l'ordre public, le rôle de la justice et des forces de police et de gendarmerie acquiert une importance plus grande qu'ailleurs. Force est de constater que c'est dans ces deux domaines que résident les désordres les plus lourds de conséquences dans les administrations de l'État en Corse, au cours des dernières années.

a) *Une justice fragilisée*

« La justice que j'ai vu fonctionner en Corse n'était pas ma justice : ni sereine, ni efficace, ni impartiale » ; « impotence généralisée » ; « le comportement (de la justice) en Corse depuis trente ans est lamentable » : autant de déclarations devant la commission d'enquête de ministres en exercice ou d'anciens ministres qui témoignent d'un profond malaise. Ce malaise, la commission a pu le constater par elle-même au sein de l'institution judiciaire, lorsqu'elle s'est rendue au palais de justice de Bastia. Elle l'a constaté au travers, bien sûr, des propos qui lui ont été tenus mais aussi par le nombre important et inattendu de magistrats qui ont souhaité s'exprimer individuellement devant elle.

• Le malaise de la justice corse s'était déjà exprimé publiquement

A titre d'exemple, à la suite de l'attentat visant la résidence personnelle du procureur de la République, l'assemblée plénière des magistrats du tribunal de grande instance de Bastia décidait de suspendre toutes les activités des tribunaux de grande instance et d'instance entre le 3 et le 11 novembre 1995 et de renvoyer toutes les affaires fixées aux audiences civiles et pénales, seuls les dossiers revêtant une urgence particulière étant retenus.

Le 12 janvier 1996, quatorze magistrats des deux tribunaux de grande instance adressaient une lettre ouverte au Garde des sceaux, M. Jacques Toubon. Après avoir rappelé les attentats visant la justice ou les forces de l'ordre, les signataires dénonçaient les dérives de l'action publique en Corse et le traitement de faveur dont certains nationalistes faisaient l'objet :

« Certaines de ces actions criminelles sont d'origine indéterminée, mais les plus graves d'entre elles ont été revendiquées par l'organisation clandestine FLNC Canal historique au moyen de tracts par lesquels elle mettait en garde les fonctionnaires de police et les magistrats quant aux conséquences que pourrait avoir pour eux l'exercice de poursuite contre ses militants.

Les actions récentes s'inscrivent manifestement dans le cadre d'une campagne de terreur visant plus largement les institutions dans le but avoué d'amener l'État à négocier des avancées institutionnelles, ainsi probablement que des avantages matériels, et ce alors que les dernières consultations électorales ont démontré le profond attachement de la population locale aux valeurs républicaines.

Par ailleurs, les médias se sont fait récemment l'écho de pourparlers qui seraient actuellement menés par des représentants de l'État avec les membres des organisations clandestines.

Il est notoire que des contacts identiques ont été noués dans le passé. Certaines décisions judiciaires intervenues, soit dans des dossiers de nature politique, soit dans des dossiers de droit commun, mettant en cause des personnes se réclamant du nationalisme, ne s'expliquent que par l'existence de telles négociations et tranchent avec les décisions que sont amenés à prendre les magistrats exerçant en Corse sur des dossiers similaires.

Cette absence de cohérence, largement commentée par l'opinion insulaire et perçue comme une négation du principe d'égalité des citoyens

devant la justice, est de nature à affecter durablement la crédibilité et l'efficacité de l'institution judiciaire.

D'une part, elle met quotidiennement en difficulté, voire en danger, ses représentants. Le sentiment d'impunité ressenti par les auteurs des actes terroristes les plaçant en position de force par rapport à l'institution judiciaire locale : il convient à titre d'exemple de rappeler le communiqué publié par voie de presse par l'organisation A Cuncolta nazionalista en réaction à la condamnation de l'un de ses dirigeants pour des faits de port d'armes en décembre 1994 par le tribunal correctionnel d'Ajaccio, condamnation suivie d'un mitraillage de la façade du palais de justice le soir même.

D'autre part, cet état de fait ne peut qu'inciter les délinquants de droit commun à se réclamer de ces mouvements ou à user de leurs méthodes. »

Cette interpellation publique avait conduit le Garde des Sceaux à se rendre sur l'île le mois suivant.

Enfin, le malaise des magistrats s'est manifesté publiquement une troisième fois par l'adoption, le 26 juin 1996, d'une motion par l'assemblée générale des magistrats du tribunal de grande instance de Bastia. Soulignant que « *les menaces, pressions et invectives à l'encontre de l'institution judiciaire se sont multipliées depuis (la visite du ministre)* », les magistrats demandaient que des poursuites soient engagées à l'encontre des auteurs de communiqués ou de tracts évoquant des « *détentions arbitraires et abusives* », une « *justice sélective* » et des « *juges partisans* ».

Force a été pour la commission d'enquête de constater que ce malaise n'avait pas disparu près de deux ans plus tard, un magistrat entendu n'hésitant pas à comparer la justice en Corse à « *un bateau ivre* ».

• Ce malaise persiste

De tous les propos qui ont été tenus devant elle concernant les juridictions insulaires, la commission d'enquête a retiré le tableau de juges démotivés, divisés entre eux et peinant à faire face aux difficultés qu'ils rencontrent.

? Des juges démotivés et inégalement préparés

C'est une impression de grande lassitude qui émanait de beaucoup des juges rencontrés par la commission d'enquête. Se comporter en Corse

comme il se comporterait sur le continent constitue, à n'en pas douter, l'objectif que s'assigne la plupart des magistrats en poste sur l'île. Mais, même cette éthique d'évidence semble difficile, voire inaccessible. « *Tout est compliqué* » confiait un magistrat du parquet, y compris quelquefois à cause de simples problèmes matériels¹. La plus banale des affaires peut se révéler plus « sensible » que prévu².

L'ancienneté des magistrats en Corse n'est sans doute pas étrangère à cette lassitude qui peut se muer en totale résignation. Cette longue durée des séjours sur l'île concerne d'abord les magistrats du siège qui, à l'inverse de leurs collègues du parquet, bénéficient de l'inamovibilité.

Au tribunal de grande instance de Bastia, l'ancienneté moyenne des magistrats du siège est d'environ six ans, l'un des juges étant présent dans l'île depuis plus de seize ans, deux autres étant arrivés en 1989. A l'exception d'un nouveau juge d'instruction qui vient d'être nommé sur l'île, les juges d'instruction à Bastia sont en poste depuis 1994³. Au tribunal d'Ajaccio, l'ancienneté moyenne est légèrement inférieure, un peu plus de cinq ans, et seulement deux juges sont en poste depuis plus de 10 ans (l'un depuis 1985, l'autre depuis 1986).

On notera cependant que, dans la période récente, les mouvements de magistrats se sont accélérés en Corse. Compte tenu de la transparence en cours, ceux-ci auront concerné 17 magistrats entre juin 1997 et octobre 1998, pour un effectif total de 50 magistrats à cette date.

De plus, nombreux sont les juges affectés en Corse dès leur sortie de l'Ecole nationale de la magistrature. Cela a été notamment le cas de plusieurs juges d'instruction qui ont donc été affectés sans expérience dans ce contexte difficile et, parce qu'ils sont toujours sur place, ne connaissent que la Corse dans leur vie professionnelle.

¹ Un magistrat du parquet évoquait l'exemple des éthylomètres qui doivent être renvoyés sur le continent pour être révisés et sont donc absents des brigades pour de longues semaines.

² Un magistrat a évoqué devant la commission le cas d'une affaire d'escroquerie aux cartes bancaires qui, parce qu'elle mettait en cause le neveu d'un militant nationaliste se présentant aux élections, s'est révélée plus difficile à instruire en raison du lent retour des commissions rogatoires.

³ Un troisième, en poste depuis 1992, sera nommé juge au tribunal, cette nomination permettant l'arrivée à l'automne d'un vice-président chargé de l'instruction.

« *Il faut du sang nouveau* » a déclaré un des magistrats entendus tandis qu'un autre estimait nécessaire que ceux qui sont réellement démotivés demandent leur changement.

Certains expriment cependant le souhait de quitter l'île. Mais, la difficulté de trouver des « *candidatures utiles* », pour reprendre l'expression d'un haut magistrat, freine leur désir de mobilité.

La médiocrité des conditions de travail, si elle s'apparente à celles que connaissent trop de tribunaux français, est également particulièrement pressante en Corse : absences de lieux de travail collectifs, faible sécurisation, promiscuité, ... Ainsi, le juge supplémentaire arrivé à Ajaccio a dû être installé dans la bibliothèque. Une aile du palais de justice de Bastia a été détruite par un incendie il y a plus de deux ans et les travaux n'ont toujours pas commencé. Comme l'expliquait un haut magistrat, la mise en place « *de conditions de travail un peu plus dignes* » constituerait un puissant facteur de remobilisation.

? *Des juges divisés*

La commission d'enquête a également été frappée par l'absence visible de cohésion et de solidarité entre les magistrats en Corse. Ces divisions traversent le corps judiciaire, entre Corses et non Corses, entre magistrats du siège et magistrats du parquet. Enfin, un manque de confiance très préjudiciable est perceptible entre certains magistrats et les fonctionnaires des greffes.

Parmi les 42 magistrats en poste en Corse, 12 sont originaires de l'île et, parmi ceux-ci, 6 n'ont exercé qu'en Corse. La commission d'enquête n'entend aucunement jeter la moindre suspicion sur les magistrats d'origine corse¹, mais cette distinction est spontanément faite par les magistrats continentaux qui reconnaissent que leurs collègues insulaires exercent dans des conditions plus difficiles car « *ils connaissent beaucoup de monde* ». Un magistrat du parquet qui a été en poste dans l'île racontait devant la commission : « *Quand je montais au créneau dans les affaires lourdes, j'avais quelques collaborateurs corses qui me disaient : « Sans moi... Toi, tu partiras ; nous, nous resterons. Alors, pas d'histoires... ». C'était affligeant.* ». (...) « *Parfois, je constate une autre façon de voir les choses, selon que l'on est corse ou pas* ».

¹ En 1991, deux juges d'instruction du tribunal de grande instance de Bastia ont fait l'objet d'une procédure disciplinaire devant le Conseil supérieur de la magistrature après une enquête effectuée par l'Inspection générale des services judiciaires : ils n'étaient pas d'origine insulaire.

L'absence de solidarité dans un passé récent est manifeste. Certains juges d'instruction s'estiment abandonnés de leurs pairs lorsqu'ils rencontrent des difficultés avec les services d'enquête : commissions rogatoires qui ne reviennent pas ou, au contraire, dont les résultats sont transmis d'abord au parquet ou à la Chancellerie. Les magistrats des formations de jugement soulignent l'inexpérience et la jeunesse de certains magistrats instructeurs, leurs difficultés à organiser leurs instructions ou à affirmer leur autorité sur les services d'enquête. Les magistrats du siège peinent à comprendre la politique menée par le parquet. « *Le parquet général n'existe pas et le procureur général est venu pour ne rien faire*¹ » comme l'a déclaré l'un d'entre eux.

? *Des juges sous influence*

Le contexte dans lequel les magistrats sont amenés à remplir leur mission n'est pas toujours propice à l'exercice d'une justice sereine et impartiale.

Ont été évoqués devant la commission d'enquête des cas de « proximités » entre certains magistrats ou leurs proches avec certains milieux politiques, y compris nationalistes, ou certains intérêts locaux strictement privés.

Cette proximité n'est pas étrangère à une attitude dénoncée par un magistrat entendu par la commission, qui s'est déclaré choqué de voir des magistrats venir s'enquérir auprès d'un collègue de l'état d'avancement d'un dossier qu'il traite et dont ils connaissent l'une des parties ; « *je n'ai jamais vu cela ailleurs* » a-t-il ajouté.

Cette indulgence envers des pratiques locales a pu être constatée par exemple dans l'attitude des juges d'instance amenés à intervenir dans le contentieux des inscriptions sur les listes électorales. Ainsi, évoquant les conditions dans lesquelles s'est effectuée la refonte des listes électorales en 1991, une note de la direction générale de l'administration de juillet 1997 rappelait que les juges d'instance avaient rejeté la très grande majorité des recours préfectoraux contre les décisions d'inscription prises par les commissions administratives : « *le juge a rejeté le recours de l'administration, se refusant à contrôler le travail des commissions administratives et se bornant à estimer que les éléments fournis par le préfet n'étaient pas de nature à prouver que l'inscription était irrégulière.*

¹ Il s'agissait du précédent détenteur du poste remplacé récemment par M. Bernard Legras.

Comment s'en étonner quand on sait que les juges d'instance locaux étaient particulièrement bien disposés à l'égard de la situation qui prévalait avant l'intervention de la loi du 13 mai 1991 et que l'un d'entre eux au moins était, de notoriété publique, inscrit irrégulièrement dans la commune de son "domicile d'origine" ? »

Enfin, il est clair que les menaces ou intimidations constituent une réalité. Au-delà des attentats nationalistes dirigés contre les domiciles ou les biens de certains magistrats¹, il est des menaces plus diffuses et moins tonitruantes. Un haut responsable sur l'île expliquait ainsi devant la commission d'enquête que « *lorsqu'on est nommé jeune juge d'instruction à Bastia, il faut savoir que si l'on traite des affaires sensibles liées à la Brise de mer ou au terrorisme, on est assez rapidement confronté à des intimidations très directes* ».

? *Des juges qui accusent*

Les magistrats en poste en Corse ne manquent pas d'explications, qui apparaissent comme autant d'auto-justifications, pour analyser la crise de la justice dans l'île.

- la loi du silence

Les spécificités de la société insulaire sont soulignées, au premier rang desquelles la solidarité ou la loi du silence. « *L'instruction est une course d'obstacles à tous les niveaux* » explique un juge d'instruction en indiquant que les témoins n'apportent que peu d'éléments exploitables et que peu de personnes reconnaissent les faits qui leur sont reprochés même quand leur culpabilité ne fait aucun doute.

La presse locale a aussi été incriminée et aurait une part de responsabilité dans l'image donnée de la justice. « *La longueur des articles est inversement proportionnelle à l'importance des délinquants* » a dit un magistrat, tandis qu'un autre citait l'exemple de la condamnation de personnes proches de la « Brise de mer » qui n'a fait l'objet d'aucun commentaire dans les journaux.

¹ Attentats qui, on l'a vu, ont été directement à l'origine de l'expression publique du malaise des magistrats en poste sur l'île.

- les mouvements de balanciers des gouvernements successifs

Les magistrats, comme ils l'avaient déjà fait dans leurs manifestations publiques, ont incriminé les volte-faces des pouvoirs politiques successifs, que celles-ci se traduisent par des déficiences dans la mise en œuvre de l'action publique par le parquet ou, lorsqu'une instruction est déjà ouverte, qu'elles influent sur la qualité du travail fourni par les services d'enquête. « *A mon arrivée, c'était la répression à tout va. Puis quelque temps après, c'est une autre politique* » explique un juge d'instruction, précisant qu'il avait dû réactiver par écrit une commission rogatoire et qu'il lui avait été répondu « *c'est la trêve, on arrête tout !* ».

Certains ont aussi évoqué les effets délétères des deux lois d'amnistie, surtout celle de 1989.

- la police

Les carences ou le manque de disponibilité des services d'enquête sont régulièrement évoqués. « *Le SRPJ, c'est un mystère absolu. Ça ne fonctionne pas. Longtemps, nous n'avons rien. Maintenant que nous avons des affaires, elles sont mal traitées, parfois à la limite de la nullité* » explique un magistrat.

Un autre estimait que, à son arrivée sur l'île, la police judiciaire « *fonctionnait exceptionnellement mal (...) puisque des actes de procédure essentiels, comme des perquisitions, n'étaient pas effectués ou quasiment pas. Par exemple, la perquisition d'un appartement de 150 mètres carrés commençait à 15 heures et se terminait à 15h10, ce qui était dérisoire. Autant dire qu'elle n'était pas faite* ».

D'autres ont invoqué l'insuffisance des effectifs, le SRPJ étant mobilisé par l'enquête sur l'assassinat du préfet Claude Erignac et la gendarmerie par celles portant sur l'attentat contre la gendarmerie de Pietrosella et sur la caisse régionale de Crédit agricole.

• *Ce malaise nuit encore aujourd'hui à l'action de l'État*

Les relations avec les autorités administratives et préfectorales restent toujours délicates et les dessaisissements au profit des juges anti-terroristes parisiens sont encore parfois mal ressentis.

? *Les relations avec les autorités préfectorales sont difficiles*

Le dynamisme manifesté par le préfet Bernard Bonnet dans la

saisine de la justice en application de l'article 40 du code de procédure pénale¹ n'est pas compris par certains magistrats, comme l'ont confié à la commission un haut responsable administratif de l'île et plusieurs magistrats.

La presse a récemment rapporté les propos d'un magistrat expliquant « *il faut quatre minutes pour rédiger un article 40, mais il faut dix-huit mois pour le traiter, et dans ce que nous envoie le préfet, il y a 70% de déchets*² ». Il regrettait que « *tout cela peut donner l'impression d'une sur-pénalisation de la vie publique corse*³ ».

Un ancien préfet adjoint à la sécurité indiquait « *il y a eu un problème majeur de compréhension et de confiance entre le groupe des magistrats chargés de l'instruction et les autorités administratives ; une méfiance exacerbée, souvent vexante, blessante, qui conduisait certains magistrats instructeurs à se méfier plus de l'autorité administrative que du milieu contre lequel nous étions censés lutter. Cela a été particulièrement désagréable. S'agissant du travail d'enquête mené par les procureurs, il est vrai que j'ai toujours regretté que l'on ne puisse obtenir de meilleurs résultats* ».

Cette discordance est d'ailleurs reconnue par certains magistrats. « *Cette vision que j'ai de la collaboration entre les services de l'État n'est pas partagée par un grand nombre de mes collègues. Au nom de l'indépendance de la justice, beaucoup de magistrats du siège, mais aussi un certain nombre de magistrats du parquet, manifestent de l'agacement à voir l'autorité administrative occuper le terrain. Il est incontestable que le meilleur moyen de contribuer à l'échec de l'activité de l'autorité administrative est de faire preuve d'une résistance juste ce qu'il faut pour qu'on ne puisse pas franchement vous en faire reproche et, en tout cas, de ne pas faire de zèle, pour pouvoir dire : « en fin de compte, c'est nous qui*

¹ Le second alinéa de cet article stipule : « *Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ». Le parquet vérifie si les faits dénoncés constituent effectivement des infractions pénales, s'ils ne sont pas effectivement prescrits. Il garde néanmoins la maîtrise de l'action publique en application du principe de l'opportunité des poursuites

² *Libération* du 9 juillet 1998.

³ *Le Figaro* du 9 juillet 1998

avons le dernier mot ». *C'est indiscutablement l'état d'esprit de certains* » a déclaré un magistrat du parquet devant la commission d'enquête.

Un autre, qui vient de quitter l'île, a regretté que « *la presse présente le préfet comme le patron des enquêtes* ».

Querelles de préséance ou conflits de territoire, réflexes corporatifs ou déficits de communication, de telles attitudes ne sont pas tolérables au regard des enjeux et doivent être bannies pour l'avenir. La collaboration entre l'autorité judiciaire et l'ensemble des services de l'État est en effet indispensable **dans le respect du rôle institutionnel de chacun**, qui doit être pleinement assumé, pour assurer le succès de l'action entreprise.

? Les relations avec les magistrats parisiens sont empreintes de méfiance

Les dessaisissements au profit du tribunal correctionnel de Paris pour les affaires de terrorisme au sens strict n'apparaissent pas véritablement contestés par les magistrats en poste sur l'île, dans la mesure où il s'agit d'une simple application du code de procédure pénale. Cependant, ce qui a troublé, et visiblement trouble encore les magistrats en Corse, c'est le systématisme qui a eu cours et, en vertu duquel, ces dessaisissements portaient également sur des infractions de droit commun dès lors qu'un militant nationaliste était impliqué. Les magistrats insulaires s'estiment ainsi dépossédés des dossiers les plus importants et, surtout, de l'être trop tôt pour le déroulement efficace des procédures.

Surtout, ils constatent que la durée des instructions menées par les magistrats parisiens n'est pas, non plus, particulièrement courte et s'interrogent sur les suites données aux affaires transmises. Ils estiment aussi que leurs collègues parisiens ne sont pas plus préservés qu'eux-mêmes des influences politiques. D'ailleurs, n'écrivaient-ils pas dans leur lettre ouverte de janvier 1996 : « *certaines décisions judiciaires intervenues, soit dans des dossiers de nature politique, soit dans des dossiers de droit commun, mettant en cause des personnes se réclamant du nationalisme, ne s'expliquent que par l'existence de* (négociation avec les organisations clandestines) *et tranchent avec les décisions que sont amenés à prendre les magistrats exerçant en Corse sur des dossiers similaires* » ?

Il est vrai que les statistiques relatives à l'état des saisines de la 14^{ème} section du parquet de Paris témoignent d'un taux de classement sans suite considérable. Depuis 1994, la 14^{ème} section a été saisie de 551 attentats. Au cours de la même période, elle a procédé à l'ouverture d'informations judiciaires pour 142 d'entre eux, mais en a classé parallèlement 374 sans suite, soit plus des deux-tiers.

L'harmonisation du travail des magistrats parisiens et des juges en poste en Corse est une nécessité pour que la justice passe et passe vite. C'est ce qu'a bien compris le nouveau procureur général près la Cour d'appel de Bastia qui a organisé, dans ce but le 8 juillet dernier à Bastia, une réunion de travail entre les magistrats de l'île et ceux du tribunal de grande instance de Paris¹. Cette réunion visait à examiner les critères retenus pour procéder aux dessaisissements, les formes de ceux-ci, les suites à leur donner et de mettre point des mécanismes d'échanges d'information entre les juridictions.

b) Une police contestée

La justice n'est pas la seule institution qui fasse l'objet de critiques. La police en a eu son lot, émanant même d'anciens ministres de l'Intérieur. Ce qui frappe dans ces critiques, c'est leur permanence et le retour, à intervalles réguliers, des mêmes constatations.

• Une gestion du personnel problématique

Un ancien responsable de la police a expliqué au rapporteur qu'il avait trouvé la police judiciaire, lors de son arrivée sur l'île, dans un véritable état de « *délabrement moral* ». Dans le passé, des constats aussi pessimistes ont déjà été dressés.

Le commissaire Robert Broussard décrit ainsi la police corse lors de son arrivée sur l'île en janvier 1983 après avoir été nommé comme premier commissaire de la République délégué pour la police : « *les policiers corses (...) souffraient de ce que l'on appelait déjà le « complexe du harki ». Les sympathisants de la cause indépendantiste leur reprochaient en effet d'être des « traîtres » à la patrie. (...) Les policiers originaires du continent, traités de « barbouzes » lorsqu'ils essayaient de faire leur travail, se trouvaient dans une position encore plus délicate. Ceux qui n'avaient aucune attache sur l'île rêvaient de repartir. (...) Les fonctionnaires chargés de la lutte contre le terrorisme vivaient souvent dans l'angoisse de l'attentat et devaient prendre les précautions d'usage. (...) Les continentaux mariés à des Corses étaient confrontés à d'autres problèmes. En fin de semaine, lorsqu'ils se rendaient au village, on leur faisait comprendre qu'ils devaient éviter de faire du zèle. (...) L'absentéisme, mal chronique de la police en Corse, atteignait des taux record. J'appris qu'un officier ne*

¹ M. Jean-Pierre Dintilhac, procureur de la République, M. Jean-Louis Bruguière, premier vice-président du même tribunal chargé de la coordination des instructions en matière de terrorisme et Mme Irène Stoller, substitut du procureur et chef de la quatorzième section du parquet.

venait au commissariat d'Ajaccio que l'après-midi. Le matin, il travaillait dans le magasin d'antiquités d'une amie et, le soir, il jouait de la guitare dans une boîte à touristes. »¹

Dans un style plus feutré et moins coloré, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale de la police judiciaire établissaient, en 1993, un constat analogue. Elles mettaient en évidence « *une démotivation réelle* » des personnels de police, qu'elles attribuaient à un changement trop fréquent des politiques et des hommes. Sur ce dernier point, elles faisaient observer que « *cette présence trop brève dans des emplois difficiles ne laisse pas à leurs titulaires le temps de mettre en place des politiques de moyen terme visant à redresser l'action de la police, ni ne permet de conforter leur autorité, voire les incite dans certains cas à garder un « profil bas », dans l'attente d'une promotion rapide dans une région plus calme* ».

S'agissant du recrutement, elles notaient qu' « *une grande partie des effectifs de police affectés sur l'île est constituée de fonctionnaires qui en sont originaires et viennent y finir une carrière commencée sur le continent (...)* Force est de constater que la moyenne d'âge des policiers en poste en Corse est sensiblement plus élevée que la moyenne nationale ».

Enfin, elle relevaient aussi un « *absentéisme très élevé* » : « *dans son étude sur les missions des CRS et des corps urbains à Bastia et à Ajaccio, l'IGPN constatait qu'en 1991, chaque fonctionnaire en tenue totalisait en moyenne 33 jours de congé de maladie et 15 jours de congé de longue maladie ou de longue durée à Ajaccio, chiffre qui s'élevait même pour les fonctionnaires en tenue à Bastia à 41 jours et 12,5 jours, soit un absentéisme médical deux à trois fois supérieur aux moyennes nationales observées.(...) A titre anecdotique, on peut noter qu'au sein du corps urbain d'Ajaccio, le corps des brigadiers-chefs se distinguait particulièrement, puisque sur un effectif de 8 agents, 5 étaient, au 11 septembre 1992, en congé maladie depuis plusieurs semaines, voire plusieurs mois, dont 4 pour motif psychiatrique, donnant par là un exemple déplorable à leurs subordonnés* ».

L'absentéisme constitue à l'évidence un mal chronique maintes fois évoqué devant la commission d'enquête. « *J'avais demandé au médecin de la police de se rendre régulièrement en Corse pour vérifier la réalité des arrêts maladie* » a indiqué un ancien ministre de l'Intérieur.

¹ Commissaire Broussard : *Mémoires 2* (Ed. Plon, 1998)

Une note établie par le préfet adjoint pour la sécurité en juin 1998 indiquait que les directions des sécurités publiques comptaient 27 fonctionnaires en congés maladie en Corse-du-Sud (soit 13% des effectifs) et 33 en Haute-Corse (soit 14% des effectifs). La note cite le cas de plusieurs fonctionnaires se plaçant en congé maladie pour marquer leur refus d'une nouvelle affectation prononcée en raison d'une « *absence totale de dynamisme et de résultats* ».

La presse¹ s'est également faite l'écho d'exemples d'absences, qui partout ailleurs prêteraient à sourire : des policiers munis de certificats médicaux gérant en été une buvette sur la plage, un policier en arrêt maladie prenant le départ d'un marathon, une policière n'ayant pas repris son service depuis son mariage avec un Italien en septembre 1996,...

La proportion de Corses dans les corps de police et la moyenne d'âge plus élevée ont été aussi fréquemment évoquées². La nomination en Corse, c'est « *la préretraite* » a dit un ancien ministre de l'Intérieur.

Pour sa part, un élu de l'île indiquait : « *la faute de l'État a été infiniment plus grave, parce que l'État a accepté de nommer policiers tous les Corses de l'hexagone qui avaient envie de rentrer chez eux. C'est une faute impardonnable.(...) Je m'appelle X, je demande à rentrer à Corte. Quand je vais rentrer chez moi, je serai le policier qui rentre chez lui. Je dirai à tous mes copains : « tu as fait une petite connerie, allez, je ne t'ai pas vu ».*

Cependant, un ancien préfet adjoint à la sécurité expliquait à la commission d'enquête : « *je ne dirai pas que le fait que (la police) soit constituée en majorité d'insulaires soit un handicap. J'ai toujours pensé que parmi les policiers, on pouvait distinguer trois catégories de fonctionnaires : ceux qui étaient – l'on en trouvait parmi les continentaux comme parmi les Corses – loyaux, volontaires, disponibles pour l'action et*

¹ *Le Figaro* du 13 juillet 1998.

² Cette difficulté avait déjà été soulevée par le procureur général Mottet en poste à Bastia entre 1833 et 1836. Evoquant le corps des voltigeurs corses, corps auxiliaire de la gendarmerie formé en 1822, il notait : « *On l'avait composé de Corses parce qu'on supposait que des gens qui connaissaient le pays suivraient plus aisément la trace des bandits. Mais on ne tarda pas à s'apercevoir que celui qui connaissait le pays, connaissait aussi les habitants, était l'ami ou l'ennemi du contumax et agissait bien plus sous l'inspiration de ses passions que dans la ligne de ses devoirs. De là, la nécessité d'éloigner chaque voltigeur de son canton et par conséquent de renoncer à avoir des hommes qui connussent le pays, seul avantage qu'on avait d'abord en vue.* »

donc prêts à travailler ; ceux qui avaient peur ou cherchaient à être le moins visibles possible, ceux qui étaient en congé maladie ou avaient un travail peu actif – on en trouvait chez les Corses comme chez les continentaux – ; et, enfin, dans une proportion que je ne peux déterminer, il y a eu quelques individualités qui ont joué, qui jouent peut-être encore, contre l'autorité publique – cela est grave bien sûr, mais jusqu'à présent, aucun élément n'a été rassemblé pour prendre des mesures contre telle ou telle personne. Quoi qu'il en soit, nous devons travailler en tenant compte de ces éléments et ce risque de perte en ligne du renseignement ».

• Des résultats notoirement insuffisants

Cette insuffisance transparaît dans les statistiques relatives au taux d'élucidation des affaires.

Si celui-ci apparaît globalement supérieur en Corse à ce qu'il est dans le reste du pays¹ (48,9% toutes infractions confondues en 1997, contre 29,5% pour la France entière), on note des résultats tout à fait insuffisants pour les infractions les plus graves, pour moitié moins bons que pour la France entière en 1997 :

- pour les vols à main armée : 14,9% contre 36,1%,
- pour les homicides : 45,5% contre 80,4%,
- pour les attentats : 10,3% contre 19%.

Comme l'expliquait un magistrat devant la commission d'enquête en évoquant les relations entre la police et la justice, « *la coopération est bonne dans toutes les affaires qui n'ont pas d'incidence. C'est-à-dire que la petite et la moyenne délinquance est traitée comme elle doit être traitée. Je ne dis pas que les taux d'élucidation sont miraculeux, mais ils sont convenables (...). Nous sommes mauvais lorsqu'il y a interférence possible entre le politique et le judiciaire et nous avons une défaillance majeure dans le domaine économique et financier* ».

Un autre haut magistrat a confirmé ce jugement en évoquant un « *vide sidéral* » en Corse. Pour lui, cette situation s'explique avant tout par

¹ En 1996, la Corse se classait même au 7^{ème} rang des régions françaises pour le taux d'élucidation globale.

l'absence sur ce terrain des services d'enquête qui, soit étaient accaparés par d'autres tâches, soit n'étaient pas saisis. Quant aux services centraux, la Corse ne constituait pas non plus, semble-t-il, une préoccupation majeure en ce domaine.

Une chose est sûre : cette absence de performance ne tient pas à une insuffisance globale des effectifs. Avec un peu plus de 2.500 policiers et gendarmes présents sur l'île, la Corse présente un ratio par habitant considérable (1 policier ou gendarme pour 100 habitants ou presque) double de celui du continent.

Un ancien préfet adjoint à la sécurité a analysé devant la commission d'enquête les insuffisances dont souffrent les services :

« Je relève deux insuffisances notables au niveau des services de police, et qui subsistent dès lors qu'on écarte les renforts occasionnels ou exceptionnels. Première insuffisance : les brigades anti-criminalité sont très faibles en Corse, alors qu'elles sont le meilleur moyen de prévenir les attentats (...) Seconde insuffisance : le renseignement opérationnel. Si, en Corse, le nombre de policiers est non négligeable, on dispose d'un service de renseignements généraux qui est à peu près équivalent de celui de la Creuse ! Ils sont certes capables de s'intéresser aux réunions d'associations, mais dès qu'ils cherchent à obtenir des informations concernant les activités nationalistes, ils n'obtiennent que les renseignements que ceux-ci veulent bien leur donner. Il n'y a aucune pénétration de ces milieux. J'en veux pour preuve que, alors que dans toutes les universités des policiers suivent des cours, il n'y a aucune pénétration de l'université de Corte, creuset du nationalisme (...) Il est impossible, et tous les services de police vous le diront, de réussir à s'informer sur les villages. Dès que l'on s'écarte du milieu urbain, les policiers sont immédiatement repérés et ne peuvent pas pénétrer. (...) Par ailleurs, aucun policier n'est valablement implanté sur le sud, du côté de Bonifacio, pour suivre le grand banditisme ». Interrogé sur les raisons d'une telle déficience, manque de moyens ou de volonté politique, il estimait qu'il y avait une « inadéquation des moyens. Je ne pense pas qu'il puisse y avoir un manque de volonté politique, car je ne vois pas quel gouvernement pourrait renoncer à être bien informé, même s'il a l'intention de discuter ».

C.- L'ÉCLATEMENT ET LES AMBIGUÏTÉS DES POUVOIRS LOCAUX

L'architecture institutionnelle de la Corse serait, pour certains élus locaux qui la jugent particulièrement complexe, à l'origine de l'éparpillement des responsabilités, éparpillement qui retarderait la détermination des grandes orientations du développement ou de l'aménagement de l'île. Plus que la bi-départementalisation et qu'un émiettement communal non compensé par une

intercommunalité quasi inexistante, c'est le dispositif issu de la loi du 13 mai 1991 qui est, largement à tort, d'abord mis en cause.

Pourtant, la gestion financière et comptable problématique de bon nombre de communes corses, l'application difficile des règles d'urbanisme et les conditions de passation des marchés publics témoignent d'un manque de rigueur qui s'avère davantage préoccupant et lourd de conséquences.

Surtout, les responsables locaux mettent en œuvre des stratégies critiquables par leur ambivalence. Parce qu'ils n'ont pas encore pleinement pris la mesure des responsabilités exceptionnelles que leur reconnaît le statut particulier, ils s'en tiennent encore trop souvent au discours, adressé à Paris, du « toujours plus ». Surtout, dans le contexte difficile résultant de l'assassinat du préfet Claude Erignac, la commission d'enquête constate, hélas, des silences regrettables ou les propos de ceux qui, sous couvert de dénonciation d'un hypothétique « racisme anti-Corse », marquent une distance vis-à-vis de la politique de rétablissement du droit, qu'ils appelaient pourtant de leurs vœux dans les discours d'hier.

1.- Le « maquis institutionnel »

260.000 habitants. Une Collectivité territoriale aux compétences élargies par rapport à une région de droit commun et ayant la tutelle de six établissements publics industriels et commerciaux. Deux départements. Pas moins de 360 communes. De là, une impression de « trop plein » institutionnel qui a conduit certains à remettre en cause le statut de 1991. Pour sa part, la commission ne s'inscrit pas dans cette démarche et considère que la logique ayant présidé à l'adoption de la loi du 13 mai 1991 a permis à la Corse de faire l'expérience d'une décentralisation poussée, jugée positive. Il ne saurait être question d'un retour en arrière dans ce domaine. En revanche, on doit reconnaître que certains dysfonctionnements sont apparus dans la pratique.

a) Une Collectivité territoriale sui generis

La situation institutionnelle actuelle est le résultat de plus de quinze ans de pratique dérogatoire de la décentralisation, puisque la première loi de décentralisation concernant la Corse date de 1982.

Le statut particulier de 1991 a donné à la Corse un système original et complexe reposant sur la dissociation d'une assemblée territoriale et d'un exécutif qui, émanant de celle-ci, est responsable devant elle. Ce système a été assorti de démembrements de l'autorité

régionale à travers la création ou le maintien de six agences et offices qui ont pris la forme d'établissements publics industriels et commerciaux territoriaux.

La Corse a été dotée d'institutions *sui generis* qu'elle n'a pas toujours su ou pu gérer dans le sens des intérêts des Corses. Lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, le 11 décembre 1996, M. Jean Baggioni, président du Conseil exécutif de Corse, déclarait : « *on nous a livré une voiture dont on m'a donné la clé de contact. On ne m'a pas donné le carburant, on ne m'a pas donné le mode d'emploi. En plus, il s'agissait d'un prototype. Il fallait conduire. Nous l'avons fait tant bien que mal et je porte témoignage aujourd'hui que le statut de la Corse est une très large avancée dans la décentralisation.* »

• *De 1982 à 1992, le « laboratoire » institutionnel*

La spécificité des institutions de la Corse établies par le statut particulier Defferre de 1982 a été parfois exagérée. Une des principales originalités de la loi du 2 mars 1982 tenait à la dénomination symbolique de divers organes : on parle depuis 1982 d'Assemblée de Corse, de conseil économique et social (devenu depuis la loi de 1991 le conseil économique, social et culturel de Corse). En fait, le statut de 1982 apparaît aujourd'hui comme une anticipation du mouvement de décentralisation qui concerna quelques années plus tard l'ensemble des régions françaises. C'est en cela que l'on peut dire que la Corse a constitué un laboratoire de la décentralisation en France.

Dans la deuxième moitié des années 80, certains élus corses souhaitèrent aller plus loin sur le terrain de la spécificité institutionnelle. Le 13 octobre 1988, l'Assemblée de Corse adoptait une motion affirmant l'existence d'une « *communauté historique et culturelle vivante regroupant les Corses d'origine et les Corses d'adoption : le peuple corse* ». Par cette motion, cette Assemblée demandait au gouvernement d'« *adopter une loi-programme dans un délai de six mois pour faire valoir les droits du peuple corse à la préservation de son identité culturelle et à la défense de ses intérêts économiques et sociaux spécifiques dans le cadre de la Constitution française* ».

Dès le 29 septembre 1988, le ministre de l'Intérieur avait pris l'initiative de mettre en place un comité interministériel consacré au développement culturel, économique et social de la Corse, présidé par le Premier ministre, et chargé de « *mener dans l'île une politique qui prépare l'avenir tout en respectant l'identité originale que tous les Corses puisent dans leur longue histoire* ».

Le gouvernement de l'époque se déclara ouvert aux propositions de réforme du statut particulier afin d'aller dans le sens d'une plus grande efficacité des institutions locales. Les discours de divers élus corses et des responsables nationaux se rejoignaient pour affirmer que le nouveau statut devrait permettre une meilleure maîtrise de leur destin par les Corses. Le ministre de l'Intérieur engagea alors un débat avec les organisations démocratiques le souhaitant sur l'évolution des institutions. Dans une lettre ouverte aux élus en date du 23 mai 1990, M. Pierre Joxe précisait son intention de procéder à une nouvelle définition des institutions locales en dehors du droit commun des régions.

L'exposé des motifs du projet de loi qui fut présenté par Pierre Joxe éclaire les objectifs poursuivis par le gouvernement. Il s'agissait, d'après ce projet, de « *rechercher des solutions durables au problème de la Corse, dans une perspective de développement économique, social et culturel de l'île et dans le respect de l'État de droit et de la paix civile* ».

D'un point de vue politique, le projet de loi visait à reconnaître l'existence d'un « peuple corse, composante du peuple français » et à lui garantir des droits spécifiques liés à l'insularité en matière culturelle et économique. Cette disposition, censurée par le Conseil constitutionnel le 9 mai 1991, allait au-delà des dispositions de la loi du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse qui, dans son article 1^{er} alinéa 2, prenait seulement en compte les « spécificités résultant, notamment, de la géographie et de l'histoire de la Corse » et se bornait à donner « aux Corses » (le terme « peuple corse » utilisé dans l'exposé des motifs avait finalement été retiré du texte transmis au Parlement) la maîtrise de leur développement économique et la préservation et de l'enrichissement de leur culture. En second lieu, le projet de loi de Pierre Joxe visait à restaurer la paix civile et réaffirmer l'autorité de l'État.

Dans sa décision rendue le 9 mai 1991, le Conseil constitutionnel considéra que le fait d'avoir prévu une « organisation spécifique à caractère administratif de la Collectivité territoriale de Corse » (selon ses termes) ne méconnaissait pas l'article 72 de la Constitution. Les auteurs de la saisine estimaient, en effet, que le statut proposé n'avait rien de commun avec celui des collectivités territoriales métropolitaines et s'apparentait en fait à une organisation particulière réservée par l'article 74 de la Constitution aux territoires d'outre-mer. Le Conseil constitutionnel estima, pour sa part, que rien ne faisait obstacle à ce que le législateur, agissant sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, crée une nouvelle catégorie de collectivité territoriale même ne comprenant qu'une unité et la dote d'un statut spécifique, dès lors que celui-ci était conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales et respectait les prérogatives de l'État.

Le statut se mit en place durant l'année 1992. L'Assemblée de Corse se renouvela le même jour¹ que les élections des conseils régionaux, le 22 mars et le 29 mars, pour le deuxième tour. A la différence des conseils régionaux, la Corse forme une circonscription électorale unique. Le scrutin de 1992 vit la percée des nationalistes qui réunirent 25 % des voix ; la droite, alliée au MRG, conserva l'Assemblée de Corse et prit le contrôle du Conseil exécutif. La gauche qui enregistra de mauvais résultats ne fut pas en mesure de conserver la présidence du Conseil général de la Haute-Corse.

• Des spécificités institutionnelles fortes

L'organisation administrative de la Collectivité territoriale de Corse est désormais régie par les articles 15 à 49 de la loi du 13 mai 1991. Les organes de la Collectivité territoriale de Corse comprennent l'Assemblée de Corse et son président, le Conseil exécutif de Corse et son président, assistés du Conseil économique, social et culturel de Corse. **Les principales innovations résident, d'une part, dans la dissociation de l'organe délibérant et de l'exécutif de la collectivité territoriale et, d'autre part, dans la transformation des offices qui, de nationaux, sont devenus territoriaux.**

Le nouveau schéma institutionnel s'est inspiré des techniques du parlementarisme. En effet, l'article 25 alinéa 1 du nouveau statut indique que « l'Assemblée règle par ses délibérations les affaires de la Collectivité territoriale et contrôle le Conseil exécutif ». Plus restreinte, la nouvelle Assemblée se compose de 51 membres, au lieu de 61 dans le précédent statut. Le nouveau statut organise également le régime des sessions, accentuant ainsi le caractère parlementaire de l'institution². Autre innovation importante, empruntée au parlementarisme rationalisé, le statut habilite l'Assemblée à mettre en cause la responsabilité du Conseil exécutif par

¹ De 1982 à 1992, les électeurs corses furent invités à se rendre aux urnes pour désigner les représentants de l'Assemblée de Corse à cinq reprises : le 8 août 1982, date de la première élection de l'Assemblée de Corse, le 12 août 1984 à la suite de la dissolution de l'Assemblée de Corse, le 16 mars 1986 dans le cadre du scrutin national, le 22 mars 1987 après l'annulation des élections régionales en Haute-Corse par le Conseil d'État (16 janvier 1987) et enfin en mars 1992.

² Trois catégories de session sont prévues : deux sessions ordinaires d'une durée maximale de trois mois qui débutent l'une le 1^{er} février et l'autre le 1^{er} septembre ; des sessions extraordinaires ne pouvant excéder deux jours et se déroulant selon un ordre du jour précis ; des sessions organisées par décret en cas de circonstances exceptionnelles ainsi que des sessions décidées par le président de l'Assemblée de Corse en cas de vacance du siège du président du Conseil exécutif.

l'adoption d'une motion de défiance. Celle-ci doit cependant être « constructive » afin de ne pas se transformer en facteur d'instabilité : l'exécutif ne peut être renversé sans que, préalablement, les groupes politiques à l'Assemblée de Corse n'aient conclu un accord pour constituer une nouvelle équipe susceptible de succéder à l'ancienne.

Lorsque le fonctionnement normal de l'Assemblée s'avère impossible, le gouvernement conserve la faculté de prononcer sa dissolution par décret motivé pris en Conseil des ministres¹. Le gouvernement en informe alors le Parlement dans le délai le plus bref possible et il est procédé à une nouvelle élection de l'Assemblée dans un délai de deux mois.

La loi du 13 mai 1991 a cherché, par ailleurs, à renforcer le rôle de l'exécutif, distinct de l'organe délibérant et responsable devant lui. **C'est le Conseil exécutif, composé d'un président assisté de six conseillers, qui dirige l'action de la Collectivité, notamment dans les domaines du développement économique et social, de l'action éducative et culturelle et de l'aménagement de l'espace.** Le Conseil exécutif fonctionne comme un organe collégial, mais son président y occupe une place prépondérante. Outre les pouvoirs classiques dévolus à un exécutif local, un pouvoir réglementaire très étendu lui est reconnu, ce qui lui permet de préciser les modalités d'application des délibérations de l'Assemblée de Corse (même si ses arrêtés sont délibérés en Conseil exécutif). Le président du Conseil exécutif détient, en outre, la maîtrise de l'ordre du jour de l'Assemblée. Comme les autres membres du Conseil exécutif, il dispose d'un droit d'accès aux séances de l'Assemblée. Enfin, c'est lui qui désigne les présidents des offices et agences au sein des membres du Conseil exécutif. Il a la charge de contrôler le fonctionnement de ces structures comme le prévoient leurs statuts.

• Le nécessaire examen du rôle des offices et agences

Le statut de 1991 a maintenu (par les articles 65, 66 et 74 de la loi de mai 1991), les offices de développement agricole et rural (ODARC), d'équipement hydraulique (OEHC) et des transports (OTC). Il en a ajouté un nouveau : l'office de l'environnement (OEC). Ces organismes ne sont plus des établissements publics nationaux, comme en 1982, mais des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) de la Collectivité territoriale. Ainsi, depuis 1992, ils ne relèvent plus de l'État, mais de l'échelon régional. Cependant, le représentant de l'État

¹ Dans le cadre du statut précédent, cette procédure fut utilisée le 29 juin 1984.

assiste de plein droit aux réunions de leur conseil d'administration et devient destinataire de leurs délibérations. Chacun de ces offices est présidé par un membre du Conseil exécutif désigné par le président du Conseil exécutif, et leur gestion est assurée par un directeur nommé sur proposition du président de l'office par arrêté délibéré en Conseil exécutif.

Deux structures ne sont pas expressément qualifiées d'offices par la loi de 1991. Il s'agit, d'une part, de l'institution spécialisée chargée des actions de tourisme en Corse, l'ATC (agence du tourisme de la Corse), qui a ainsi succédé au comité régional du tourisme (par dérogation à la loi du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme). D'autre part, l'agence de développement économique de la Corse (ADEC) a été créée sous la forme d'un EPIC. A la différence des autres établissements, elle n'était pas prévue expressément par la loi de 1991, ce qui explique qu'elle ne dispose pas d'autonomie financière ni de la possibilité de gérer directement les crédits d'intervention de la Collectivité territoriale. L'ADEC s'est substituée, à partir d'octobre 1992, à l'IRCIG (institut régional pour le commerce, l'innovation et la gestion), association de la loi 1901.

Tous ces établissements se sont donc vus accorder la qualité d'EPIC. Dans son rapport général de septembre 1996 (portant sur les activités de 1995), la commission de contrôle des agences et offices de l'Assemblée de Corse écrivait : *« Mis à part l'ODARC et l'office d'équipement hydraulique qui génèrent des recettes propres, les quatre autres méritent-ils vraiment le statut d'établissement à caractère industriel et commercial ? La question est posée tout en gardant à l'esprit la nécessité d'une concertation permanente avec nos partenaires, au sein d'instances mixtes. »*

De par l'importance des compétences et des moyens qui leur sont délégués, ces établissements jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques définies par l'Assemblée de Corse sur proposition du Conseil exécutif. La Collectivité territoriale n'a conservé que fort peu de compétences directes dans les domaines où ces EPIC interviennent : le développement agricole, l'équipement hydraulique, les transports extérieurs, le développement économique, l'environnement et le tourisme.

Les instances institutionnelles de ces établissements comprennent aussi bien des membres de l'Assemblée de Corse que des représentants des partenaires économiques et sociaux de la région. Il apparaît que le poids des élus de la Collectivité territoriale de Corse dans le fonctionnement et les activités de ces établissements est inégal selon les cas. Se pose la question de la présence des élus dans les conseils d'administration. Les représentants de la Collectivité territoriale sont minoritaires au sein des conseils

d'administration de l'ODARC, de l'office hydraulique et de l'agence du tourisme, comme le montre le tableau ci-dessous.

COMPOSITION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION

	ODARC	OEHC	OTC	OEC	ADEC	ATC
Représentants de la Collectivité territoriale de Corse	10	14	17	15	13	13
Socio-professionnels	10	11	16	0	4	4
Autres membres	5	7	1	14	7	10
TOTAL	25	32	34	29	24	27

Source : Commission de contrôle des agences et offices

ODARC : office de développement agricole et rural de Corse – président actuel : José Galletti – précédent président : Alexandre Alessandrini

OEHC : office d'équipement hydraulique de la Corse – président actuel : Jérôme Polvéryni – précédent président : Jean Baggioni

OTC : office des transports de la Corse – président actuel et précédent : François Piazza-Alessandrini

OEC : office de l'environnement de la Corse – président actuel : Pierre-Philippe Ceccaldi – précédent président : Paul Giacobbi

ADEC : agence de développement économique de la Corse – président actuel : Jean-Claude Guazzelli – précédent président : Paul Patriarche

ATC : agence du tourisme de la Corse – président actuel : Marie-Paule Mancini-Néri – précédent président : Xavier Villanova

De même, l'ODARC procède à un volume important d'individualisations des crédits au sein d'une commission technique permanente qui ne comprend que trois représentants de la Collectivité territoriale sur huit membres.

Le taux de présence des élus dans les conseils d'administration et les bureaux demeure faible, surtout si on le compare à celui des socio-professionnels, qui assistent de façon plus régulière aux réunions.

**TAUX DE PRESENCE AU SEIN DES CONSEILS D'ADMINISTRATION
EN 1995 ET 1996**

	ODARC	OEHC	OTC	OEC	ADEC	ATC
<u>Représentants de la CTC</u>						
En 1995	47 %	43 %	30 %	50 %	30 %	15 %
En 1996	76 %	43 %	30 %	57 %	28 %	35 %
<u>Socio-professionnels</u>						
En 1995	75 %	67 %	80 %	—	41 %	27 %
En 1996	84 %	78 %	80 %	—	33 %	25 %
<u>Autres membres</u>						
En 1995	85 %	83 %		40 %	72 %	20 %
En 1996	95 %	79 %		75 %	66 %	20 %

Source : Rapport de la commission de contrôle de septembre 1997

Les conditions de fonctionnement des offices diffèrent d'un cas à l'autre.

	INSTANCES QUI DECIDENT DE L'INDIVIDUALISATION DES CREDITS D'INTERVENTION
ODARC	Commission technique permanente (CTP) Composition : 8 membres : - le président de l'ODARC - 2 conseillers territoriaux (taux de présence 50 %) - 5 socio-professionnels (taux de présence 65 %)
OEHC	Commission technique pour le matériel mobile d'irrigation 6 membres
OEC	Bureau
ADEC	Conseil exécutif
ATC	Bureau par délégation du conseil d'administration

De même les compétences des EPIC résultent parfois d'anciens textes rénovés après 1991.

**LES COMPÉTENCES DES AGENCES ET OFFICES
AVANT L'ADOPTION DU STATUT DE 1991**

	MISSIONS AVANT L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI DU 13 MAI 1991
ODARC	Décret du 28 juillet 1983 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ODARC. – coordonnait l'ensemble des actions de développement de l'agriculture et de développement du milieu rural – orientait et animait la politique foncière agricole
OEHC	Cet EPIC a remplacé la SOMIVAC créée en 1957 dans le cadre des plans d'action régionaux. Les compétences de la SOMIVAC sont désormais assumées par deux EPIC : l'ODARC et l'OEHC.
OTC	Le statut de 1982 conférait à l'office des compétences en matière de dessertes, de tarifs et de moyens. Jusqu'en 1992, la SNCM ne pouvait passer des commandes de navires qu'après un avis favorable de l'office.
ADEC	Jusqu'en 1992, il existait une association loi 1901, l'IRCIG, institut régional pour le commerce, l'innovation et la gestion , qui gérait l'ensemble des problèmes économiques et quelques aides directes aux entreprises.
ATC	Avant 1991, les compétences de cet EPIC étaient assumées par le comité régional du tourisme de Corse .

LES MISSIONS ACTUELLES DES AGENCES ET OFFICES

OFFICES ET AGENCES	DATES DE CREATION	MISSIONS ACTUELLES
ODARC	Loi du 30 juillet 1982, décret de juillet 1983 – office maintenu par la loi du 13 mai 1991	<ul style="list-style-type: none"> * Article 65 de la loi de 1991 : l'office est « chargé, dans le cadre des orientations définies par la CTC, de la mise en œuvre d'actions tendant au développement de l'agriculture et de l'équipement du milieu rural. » * L'office réalise tous travaux d'équipement et de modernisation des exploitations * Il gère deux stations d'expérimentation agricole : Migliacciaro et Altiani, réalise des études et essais * Il est chargé d'un programme régional de travaux d'amélioration pastorale dans le cadre de la prévention des incendies. * Son service forestier a pour objectif de donner à la forêt privée les moyens de sortir de l'abandon et d'interrompre sa dégénérescence
OEHC	Loi du 30 juillet 1982, décret de juillet 1983 – office maintenu par la loi du 13 mai 1991	<ul style="list-style-type: none"> * Il étudie, réalise et exploite <ul style="list-style-type: none"> - les équipements nécessaires au prélèvement, au stockage et au transfert des eaux, - les réseaux collectifs d'irrigation et d'assainissement des terres agricoles, - des ouvrages à destination énergétique dont la puissance est inférieure à 8000 kw, - des ouvrages relatifs aux milieux aquatiques et marins. * Il assure, en liaison avec l'ODARC, les actions d'accompagnement liées à la mise en valeur des terres irriguées.
OTC	Loi du 30 juillet 1982 – maintenu par la loi du 13 mai 1991	<ul style="list-style-type: none"> * Il est compétent en matière de transports maritimes et aériens, et doit gérer la dotation de la continuité territoriale * Il négocie des conventions quinquennales avec les compagnies concessionnaires du service public du transport maritime.
ADEC	Créée par l'Assemblée de Corse le 23 octobre 1992.	<ul style="list-style-type: none"> * Elle doit impulser, coordonner et animer le développement économique de la Corse * Elle aide à la création d'entreprises, d'emplois, au recrutement de cadres de haut niveau * Elle soutient des projets d'investissement et d'extension (par la bonification des taux d'intérêt des aides directes à l'investissement) * Elle aide à la restructuration financière des entreprises (par la bonification de prêts de consolidation) * Elle facilite l'accès au marché national et international * Elle favorise la création de zones d'activités.

OFFICES ET AGENCES	DATES DE CREATION	MISSIONS ACTUELLES
ATC	Prévue par la loi du 13 mai 1991 – a succédé au comité régional du tourisme.	<ul style="list-style-type: none"> * Elle assure la promotion touristique de l'île (produits) * Elle met en œuvre une politique d'aide à la modernisation de l'hébergement touristique * Elle doit favoriser le développement du tourisme rural * Elle aide à la diversification de la production touristique (produits commercialisés).
OEC	Loi du 13 mai 1991	<ul style="list-style-type: none"> * Il est chargé, dans le cadre des orientations définies par la CTC, de s'assurer de la protection, de la mise en valeur, de la gestion, de l'animation et de la promotion du patrimoine de la Corse <ul style="list-style-type: none"> - protection et gestion des espaces et des équilibres naturels, des espèces végétales et animales, des milieux aquatiques et marins - prévention des incendies - lutte contre les pollutions et nuisances - sensibilisation et éducation à l'environnement de tous les publics * Il coordonne la politique régionale d'environnement.

Au total, le système actuel semble ne satisfaire que peu d'acteurs locaux et nationaux, et **de nombreux élus corses se disent sceptiques quant à la capacité de ces divers établissements à remplir efficacement les missions importantes qui leur sont dévolues**. La commission d'enquête a entendu de la part de témoins provenant d'horizons différents des critiques similaires.

Les satellites de la Collectivité territoriale ont fait l'objet d'un certain nombre d'investigations de la commission, qui a adressé des questionnaires à l'ensemble de ces structures et s'est rendue successivement dans les locaux de l'agence de développement économique de la Corse (ADEC), dans ceux de l'office de développement agricole et rural de la Corse (ODARC) et, enfin, dans ceux de l'office des transports de Corse (OTC). A l'issue de ses travaux, la commission d'enquête a pu établir un certain nombre de propositions qui figurent dans la dernière partie du rapport.

b) La bi-départementalisation

Renouant avec l'époque où l'île était divisée entre le Golo et le Liamone, la loi du 15 mai 1975 portant réorganisation de la Corse a donné naissance à deux départements qui sont parmi les plus petits de la France métropolitaine tant en ce qui concerne la superficie (la Haute-Corse se classe 80^{ème} sur 96 et la Corse-du-Sud 85^{ème}) que la population. Avec respectivement 126.000 et 135.000 habitants en 1998, la Corse-du-Sud et la Haute-Corse se classent au 94^{ème} et 92^{ème} rang des départements par ordre de population décroissante.¹

Cette petite taille se retrouve également en ce qui concerne les données financières. Avec plus de 865.000 francs de dépenses réelles totales en 1996, la Corse-du-Sud se situe au 85^{ème} rang des départements par ordre décroissant de dépenses, et la Haute-Corse, avec près de 840.000 francs, au 87^{ème} rang. Par contre, selon le critère des dépenses réelles totales par habitant, les deux départements corses se classent au 1^{er} rang pour la Corse-du-Sud (7.315 francs par habitant) et au 3^{ème} pour la Haute-Corse (6.367 francs par habitant).

Même si la limite entre les deux départements apparaît comme géographiquement bien réelle, on peut s'interroger sur les avantages de ce découpage. La bi-départementalisation a entraîné la multiplication par deux des différentes instances politiques et administratives ainsi que des Chambres consulaires dans l'île, voire parfois par trois, un échelon régional coiffant dans certains cas les institutions départementales (cas des Chambres d'agriculture).

c) L'émiettement communal

La Corse compte 360 communes, ce qui représente 1 % du nombre total des communes de France.

Etant donné la population de l'île, ces communes sont évidemment de petite taille : 304 (soit 84%) comptent moins de 700 habitants, 31 (soit 9%) comptent entre 700 et 2.000 habitants, 21 (soit 6%) entre 2.000 et 5.000 habitants, 2 (Corte et Porto-Vecchio) entre 5.000 et 10.000 habitants et 2 (Ajaccio et Bastia) plus de 10.000 habitants.

¹ Seules la Lozère et les Hautes-Alpes sont moins peuplées que les deux départements corses et la Creuse s'intercale entre eux.

Cet émiettement communal peut se retrouver dans d'autres départements ruraux du continent. Mais en Corse, il apparaît qu'il n'est pas compensé par un développement satisfaisant de la coopération intercommunale.

S'agissant des groupements sans fiscalité propre (syndicats à vocation unique, syndicats à vocation multiple et syndicats mixtes), leur nombre ne s'élevait qu'à 122 en 1996 (dernière année connue), dont 71 syndicats à vocation unique. Il apparaît que toutes les communes de Corse appartiennent au moins à un de ces groupements et à plus de 3 en moyenne. La moyenne nationale est plus élevée puisqu'elle dépasse 5.

Le retard de la coopération intercommunale concerne cependant surtout les groupements dotés d'une fiscalité propre (districts ou communautés de communes). Ils ne sont qu'au nombre de 8 au 1^{er} janvier 1998 (6 communautés de communes et 2 districts). Ce nombre n'a augmenté que faiblement au cours des dernières années. Au district de Bastia créé en 1966, se sont ajoutés un second district en Corse-du-Sud en 1991, deux communautés de communes en 1992, une troisième en 1993 puis une chaque année depuis 1994.

Ces 8 groupements rassemblent 63 communes (soit 17,5% des communes de l'île) et 69.110 habitants (soit 27,7% de la population). Si l'on excepte le district de Bastia qui regroupe à lui seul 5 communes et près de 50.000 habitants, les 7 autres regroupements ne comptent que 19.265 habitants, ce qui illustre leur faible taille :

- deux atteignent presque 5.000 habitants : district de l'Alta Rocca (12 communes, 4.909 habitants) et communauté de communes du Cap Corse (15 communes, 4.850 habitants),
- une seule communauté de communes dépasse 3.000 habitants : celle de Fium'Orbu (4 communes, 3.424 habitants),
- deux dépassent 2.000 habitants : celle de Moriani Tavagna (5 communes, 2.699 habitants) et celle du Taravu (9 communes, 2.192 habitants),
- les deux dernières dépassent 1.000 habitants : celle des deux Sorru (8 communes, 1.667 habitants) et celle de la haute vallée de la Gravona (5 communes, 1.341 habitants).

Le faible nombre de groupements et la faible ampleur de ceux-ci témoignent donc d'une faible propension à la coopération de la part des élus communaux de l'île. De plus, le fonctionnement des structures communales apparaît difficile. Il n'est pas rare de constater dans les avis ou les lettres

d'observation de la Chambre régionale des comptes que les communes ne versent qu'avec retard leurs cotisations, qu'elles continuent parfois d'intervenir dans des domaines qu'elles ont pourtant transférés au groupement auquel elles adhèrent¹.

Cette réticence vis-à-vis de la coopération intercommunale distingue la Corse des autres régions françaises. En ne considérant que les groupements à fiscalité propre et la part des communes et de la population qu'ils regroupent, il apparaît que la Corse est restée à l'écart du développement de la coopération intercommunale observé depuis 1993.

EVOLUTION DE LA PART DES COMMUNES ET DE LA POPULATION COUVERTES PAR UN ETABLISSEMENT DE COOPERATION INTERCOMMUNALE A FISCALITE PROPRE

	1993		1998	
	Part des communes	Part de la population	Part des communes	Part de la population
Alsace	34,4	42,5	71,3	77,0
Aquitaine	8,7	33,7	41,4	52,7
Auvergne	4,2	8,2	23,1	38,6
Bourgogne	6,6	26,7	28,9	53,6
Bretagne	22,7	41,7	82,3	88,2
Centre	2,3	8,5	19,2	20,5
Champagne-Ardenne	12,5	32,4	47,9	61,3
Corse	6,9	23,9	17,5	27,7
Franche-Comté	5,5	28,9	29,3	58,5
Ile de France	15,1	9,3	24,5	12,1
Languedoc-Roussillon	9,5	20,3	32,0	43,6
Limousin	7,6	6,3	28,3	26,4
Lorraine	11,5	26,8	36,2	56,3
Midi-Pyrénées	10,5	30,8	42,1	63,5
Nord Pas de Calais	35,6	65,8	73,7	81,3
Basse Normandie	17,4	41,4	62,8	73,5
Haute Normandie	8,4	10,0	46,7	50,0
PACA	16,8	28,3	37,0	47,1
Pays de la Loire	22,1	43,2	80,5	85,7
Picardie	16,5	26,1	71,6	77,9
Poitou-Charentes	24,7	41,0	91,7	96,1
Rhône-Alpes	16,6	35,3	59,1	74,4
D.O.M.	0,0	0,0	54,9	56,1
France	13,8	27,4	47,9	57,5

Source : Direction générale des collectivités locales

¹ A l'inverse, il arrive qu'un groupement intervienne dans des domaines hors de ses compétences.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, si elle était à la traîne en 1993, la Corse l'était en compagnie de nombreuses autres régions et restait proche de la moyenne nationale. Parce que la coopération intercommunale a peu progressé en Corse depuis lors, celle-ci a été rattrapée par les régions les plus en retard ou distancée par les régions qui étaient déjà en avance. Elle a donc décroché de la moyenne nationale : la part de la population regroupée n'est, en 1998, que la moitié de la moyenne nationale (27,7% au lieu de 57,5%) alors qu'elle n'était que légèrement inférieure à celle-ci en 1993 (23,9% au lieu de 27,4%).

2. ? Le manque de rigueur des collectivités locales

Les dysfonctionnements que l'on peut observer dans les comportements des communes de Corse sont nombreux. Du fait de l'émiettement communal, ceux-ci portent certes parfois sur des sommes dérisoires en termes absolus, mais présentent cependant une importance relative non négligeable.

Ces dysfonctionnements se rencontrent principalement dans trois domaines : la gestion financière et comptable, l'application des règles de l'urbanisme et la passation des marchés publics.

Dans la majorité des cas, ces dysfonctionnements ne manifestent pas une intention maligne ou une volonté délibérée de s'abstraire des règles applicables. Beaucoup des témoins entendus par la commission d'enquête ont souligné « *le manque de professionnalisme* » que l'on pouvait constater chez certains responsables locaux, qui conduirait à enfreindre des règles élémentaires presque par inadvertance¹. Un magistrat de la Chambre régionale des comptes faisait ainsi observer que « *c'est plutôt la bonne volonté des maires pour gérer des communes ingérables et leur absence de professionnalisme et de connaissance de certains circuits qui les conduisent à recourir à des pratiques condamnables. Et comme, là non plus, elles n'ont pas été corrigées, on poursuit dans cette voie, de sorte qu'on note une permanence de la dérive* ».

¹ Ainsi, la Chambre régionale des comptes a constaté que le conseil municipal de Bastelicaccia avait nommé un adjoint au maire comme régisseur de recettes d'une régie pour garderie et cantine scolaires, au mépris de la règle de séparation des ordonnateurs et des comptables. Cependant, la Chambre ne remettait nullement en cause « *l'intégrité et le sérieux* » de l'intéressé.

Ces dysfonctionnements découlent également à l'évidence des difficultés financières que rencontrent bon nombre de communes.

a) Une gestion financière et comptable problématique

Plusieurs témoins ont souligné, devant la commission d'enquête, que la situation financière de certaines collectivités était particulièrement compromise : « *il existe tout de même des situations fragiles. Je crains, si l'activité touristique ne reprend pas, que l'on en arrive peu à peu à une situation très difficile, puisque des investissements lourds ne sont pas rentabilisés* » expliquait ce même magistrat de la Chambre régionale des comptes.

• Les communes corses ont une marge financière réduite et un train de vie élevé

« Par rapport à la moyenne nationale, le volume budgétaire par habitant des communes de Corse est d'un niveau élevé. En 1992, il se situe au troisième rang des régions après Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon. Les budgets communaux corses présentent des différences de structure dont les plus sensibles sont les suivantes : place très importante des dépenses d'équipement brut, recettes fiscales faibles, niveau élevé des transferts reçus (en recettes de fonctionnement) et des subventions et participations reçues (en section d'investissement).

« A l'évidence, la demande des communes de Corse en équipements est très forte et les ressources internes très faibles. Les besoins d'équipement sont donc satisfaits par un apport important de ressources externes essentiellement en subventions et participations (...) La faiblesse en ressources internes se situe au niveau des recettes fiscales. Le produit des quatre grandes taxes locales dans la totalité des recettes réelles totales de l'exercice (...) est seulement de 19% en 1992 contre 30% en moyenne nationale.(...)

« Par rapport à leurs homologues continentales, les dépenses de fonctionnement par habitant des communes corses sont supérieures. Frais de personnel, intérêts de la dette et dépenses courantes de gestion sont plus élevés ; par contre les transferts versés (...) sont plus faibles ».

Ce constat, réalisé en 1995 par l'INSEE de Corse sur la base des données relatives aux années 1991 et 1992, reste pour l'essentiel toujours valable quatre ou cinq ans plus tard.

Les données présentées ci-après portent sur l'exercice 1996, dernière année disponible. Portant sur l'exploitation des comptes de gestion des comptables publics, il s'agit des données réelles et non de simples prévisions budgétaires.

A l'exception des communes comptant entre 2.000 et 5.000 habitants et de la ville de Bastia, les dépenses de fonctionnement des communes corses sont sensiblement supérieures à la moyenne métropolitaine. On constate notamment que les 304 communes corses de moins de 700 habitants dépensent en moyenne autant par habitant que les communes françaises de 5.000 à 10.000 habitants. Cependant, il est clair que ce « train de vie » élevé est partiellement explicable par l'importance dans ces petites communes de la population non permanente¹.

MONTANT DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

(en francs par habitant)

	Moins de 700 hab.	De 700 à 2.000 hab.	De 2.000 à 5.000 hab.	De 5.000 à 10.000 hab.	De 10.000 à 20.000 hab.	De 20.000 à 50.000 hab.	De 50.000 à 100.000 hab.	Plus de 100.000 hab.
Corse	4.877	4.331	3.730	5.427	sans objet	5.271	6.194	sans objet
France métropolitaine	2.861	3.082	3.839	4.831	5.654	6.417	7.135	6.691

Source : Direction de la Comptabilité publique

Parmi les charges de fonctionnement, le poids des charges de personnel se confirme. La disparité par rapport à la moyenne métropolitaine est encore une fois particulièrement forte pour les 335 communes corses de moins de 2.000 habitants. On notera également la confirmation du poids des dépenses de personnel dans la ville d'Ajaccio qui, exprimées en francs par habitant, dépassent le niveau atteint à Paris (3.937 francs par habitant à Ajaccio contre 3.402 pour la capitale).

¹ Il ne faut pas oublier que le nombre de touristes est environ sept fois supérieur à la population de l'île.

CHARGES DE PERSONNEL DES COMMUNES CORSES

	Moins de 700 hab.	De 700 à 2.000 hab.	De 2.000 à 5.000 hab.	De 5.000 à 10.000 hab.	De 10.000 à 20.000 hab.	De 20.000 à 50.000 hab.	De 50.000 à 100.000 hab.	Plus de 100.000 hab.
Montant des charges de personnel (en francs par habitant.) :								
- Corse	1.752	1.724	1.661	2.803	sans objet	2.909	3.937	sans objet
- France métropolitaine	871	1.088	1.490	2.109	2.699	3.140	3.475	3.085
Dans les produits de fonctionnement (en %) :								
- Corse	30,1	34,9	37,9	47,5	sans objet	49,4	58,7	sans objet
- France métropolitaine	23,2	28,1	31,9	37,6	42,1	44,1	43,9	39,9
Dans les charges de fonctionnement (en %) :								
- Corse	35,9	39,8	44,5	51,6	sans objet	55,2	63,6	sans objet
- France métropolitaine	30,4	35,3	38,8	43,7	47,7	48,9	48,7	46,1

Source : Direction de la Comptabilité publique

La faiblesse des recettes internes, notamment celles issues de la fiscalité directe locale, est manifeste. Pour l'ensemble des strates démographiques, elles sont inférieures aux moyennes métropolitaines. On notera la modicité des recettes issues du foncier non bâti, à l'exception des deux communes comptant de 5.000 à 10.000 habitants. A l'inverse, la fiscalité pesant sur les ménages, au travers de la taxe d'habitation, est particulièrement élevée, notamment dans les communes de moins de 2.000 habitants où elle apparaît deux fois plus forte que la moyenne métropolitaine. Ainsi, le produit de la taxe d'habitation votée dans les communes de 700 à 2.000 habitants dépasse de 8% celui observé dans les villes moyennes (de 10.000 à 20.000 habitants) de l'ensemble du pays.

PRODUITS DES IMPOSITIONS DIRECTES

(en francs par habitant)

	Moins de 700 hab.	De 700 à 2.000 hab.	De 2.000 à 5.000 hab.	De 5.000 à 10.000 hab.	De 10.000 à 20.000 hab.	De 20.000 à 50.000 hab.	De 50.000 à 100.000 hab.	Plus de 100.000 hab.
Foncier bâti :								
- Corse	345	447	307	486	sans objet	491	517	sans objet
- France métropolitaine	329	445	595	756	908	1.036	1.086	1.029
Foncier non bâti :								
- Corse	11	22	20	77	sans objet	2	5	sans objet
- France métropolitaine	272	154	82	44	27	15	14	7
Taxe d'habitation :								
- Corse	567	760	509	762	sans objet	596	967	Sans objet
- France métropolitaine	278	376	476	593	703	829	872	922
Taxe professionnelle :								
- Corse	511	513	925	1.029	sans objet	636	1.265	sans objet
- France métropolitaine	414	688	1.039	1.356	1.546	1.642	2.005	1.414
Total des 4 taxes :								
- Corse	1.434	1.742	1.761	2.354	sans objet	1.725	2.754	sans objet
- France métropolitaine	1.293	1.663	2.193	2.749	3.184	3.523	3.977	3.372

Source : Direction de la Comptabilité publique

Cette faiblesse relative du produits des impositions directes reflète la différence existant entre le potentiel fiscal moyen des communes corses et celui de l'ensemble des communes métropolitaines. Pour toutes les strates démographiques, le potentiel fiscal est sensiblement plus faible en Corse. Ainsi, le potentiel fiscal des plus petites communes corses, celles de moins de 500 habitants, ne représente que 71% de celui des communes métropolitaines appartenant à la même strate démographique.

POTENTIEL FISCAL DES COMMUNES EN 1998

(en francs par habitant)

Strates démographiques (nombre de communes)	Moins de 500 hab. (264)	De 500 à 999 hab. (39)	De 1.000 à 1.999 hab. (28)	De 2.000 à 3.499 hab. (17)	De 3.500 à 4.999 hab. (6)	De 5.000 à 7.499 hab. (3)	De 7.500 à 9.999 hab. (0)	De 10.000 à 14.999 hab (1)
Potentiel fiscal :								
- Corse	1.228	1.757	2.102	2.416	2.504	2.248	sans objet	3.244
- France métropolitaine	1.728	2.040	2.339	2.783	3.072	3.269	3.361	3.428
Strates démographiques (nombre de communes)	De 15.000 à 19.999 hab. (0)	De 20.000 à 34.999 hab. (0)	De 35.000 à 49.999 hab (1)	De 50.000 à 74.999 hab (1)	De 75.000 à 99.999 hab. (0)	De 100.000 à 199.999 hab. (0)	Plus de 200.000 hab (0)	
Potentiel fiscal								
- Corse	sans objet	sans objet	2.051	2.693	sans objet	sans objet	sans objet	
- France métropolitaine	3.545	3.535	3.979	4.401	3.902	3.704	5.283	

Source : Direction générale des collectivités locales

Cette faiblesse des recettes internes est compensée d'abord par l'importance des transferts reçus par les communes corses, aussi bien en ce qui concerne le fonctionnement que l'investissement. Ainsi, pour les plus petites communes (celles de moins de 700 habitants), les transferts de toute nature sont plus du triple de ceux constatés dans l'ensemble de la France métropolitaine (5.213 francs par habitant au lieu de 1.697).

TRANSFERTS REÇUS

(en francs par habitant)

	Moins de 700 hab.	De 700 à 2.000 hab.	De 2.000 à 5.000 hab.	De 5.000 à 10.000 hab.	De 10.000 à 20.000 hab.	De 20.000 à 50.000 hab.	De 50.000 à 100.000 hab.	Plus de 100.000 hab.
Fonctionnement :								
- Corse ⁽¹⁾	2.115	1.607	1.261	1.657	sans objet	1.926	1.541	sans objet
- France métropolitaine	911	800	858	952	1.021	1.088	1.276	1.424
Investissement :								
- Corse	3.098	1.297	1.393	1.280	sans objet	642	344	sans objet
- France métropolitaine	786	596	543	499	456	477	443	524

(1) Dotation globale de fonctionnement uniquement

Source : Direction de la comptabilité publique.

De même, il résulte de la faiblesse des recettes propres, et malgré l'importance des transferts, un endettement sensiblement plus élevé pour les communes corses et, en conséquence, des charges financières particulièrement lourdes. En cette matière également, la situation des 304 communes de moins de 700 habitants apparaît particulièrement dégradée.

ENDETTEMENT DES COMMUNES

(en francs par habitant)

	Moins de 700 hab.	De 700 à 2.000 hab.	De 2.000 à 5.000 hab.	De 5.000 à 10.000 hab.	De 10.000 à 20.000 hab.	De 20.000 à 50.000 hab.	De 50.000 à 100.000 hab.	Plus de 100.000 hab.
Annuité de la dette :								
- Corse	1.066	887	1.075	1.250	sans objet	1.388	1.293	sans objet
- France métropolitaine	615	784	986	1.154	1.300	1.586	1.684	1.714
Dette totale :								
- Corse	6.098	4.823	6.113	10.248	sans objet	7.028	8.720	sans objet
- France métropolitaine	2.801	3.790	5.003	6.027	6.533	7.065	8.115	8.136

La rigidité des budgets liée au poids des charges de personnel et à l'existence de besoins élevés compréhensibles en matière d'équipement, la faiblesse des recettes propres, la dépendance à l'égard des transferts en provenance de l'extérieur et le poids de l'endettement, tout concourt à rendre la situation financière des communes de l'île particulièrement difficile. De ce fait, pour plusieurs communes le rééquilibrage du budget relève, selon la Chambre régionale des comptes, de la « *formalité impossible* »¹.

Comme l'expliquait un haut fonctionnaire prenant l'exemple de la Haute-Corse, « *cinquante-quatre communes bénéficient, si j'ose dire, d'indicateurs d'alerte dans le réseau d'observation du Trésor public, c'est-à-dire un tiers des communes – soit un pourcentage tout à fait exceptionnel – allant du chef-lieu du département à de toutes petites communes, parfois dans des situations quasi désespérées* ».

• *Les factures impayées deviennent courantes*

Cette situation financière difficile des communes n'est pas étrangère à l'apparition d'un phénomène qui prend, en Corse, une importance grandissante, celui des factures qui restent impayées.

Comme l'a expliqué, devant la commission d'enquête, un haut fonctionnaire des finances : « *Les engagements sont souvent pris à la légère, ce qui fait que les entreprises, au moment où elles veulent être payées, se heurtent au manque de disponibilités des collectivités locales ; d'où un dialogue de sourds tout à fait extraordinaire car de nombreuses collectivités locales ne mandatent pas les factures qu'elles ont reçues. Le préfet mène des enquêtes auprès des trésoriers qui sont capables de dire ce qui a été mandaté et non payé faute de facture disponible, mais incapables de dire ce qui n'a pas été mandaté. Et l'on entend les entreprises de travaux publics dire qu'il y a 400 millions de francs de dette, ce qui pour 260.000 habitants n'est pas négligeable, et le Trésor public dire qu'il y a 40 ou 50 millions de francs de dettes recensées, soit un facteur de un à dix. Tous les trésoriers que j'ai rencontrés sont persuadés qu'il existe, de façon variable selon les communes, mais parfois en quantité très importante, des stocks d'impayés en attente de mandatement, celui-ci étant fait d'ailleurs souvent sans qu'il y ait possibilité de payer. Mais on ne peut pas le faire de façon trop massive. Bien entendu, il est très difficile d'obtenir une statistique de cette situation tant que les collectivités locales ne tiendront pas des comptabilités de type commercial.* »

¹ Notamment, en 1997, les communes de Santa Maria Poghju, Casanova de Venaco, Levie, Pieve, Prunelli di Casaconi et Santa Lucia de Mercurio.

Ce problème avait été abordé devant la mission d'information sur la Corse. Le président de la fédération du bâtiment et des travaux publics de la Corse-du-Sud expliquait comment il parvenait au chiffre de 400 millions de francs : *« nous n'avons pas caché que ces dettes ne sont pas obligatoirement issues de marchés signés mais qu'elles concernent également un certain nombre de réalisations qui n'ont pas fait l'objet de marchés et pour lesquelles des régularisations sont à faire, ici ou là. Lorsque le préfet ramène le montant à 40 millions de francs, il ne vise que ce qui est remonté officiellement mais exclut tout ce qui est imputable aux départements, aux organismes publics ou parapublics (...) et ne prend en compte que les collectivités bénéficiant d'une fiscalité propre. »* Il ajoutait qu'en outre *« des pressions ont été exercées sur des entreprises pour qu'elles ne fassent pas remonter le niveau de leurs créances et, parallèlement, sur certains élus pour qu'ils n'évoquent par un certain nombre de situations »,* pressions exercées par *« des politiques, certains ne voulant pas que l'on montre qu'ils doivent de l'argent ».*

Ces dettes des collectivités locales à l'égard des entreprises perturbent l'ensemble du tissu économique puisqu'elles pèsent sur la trésorerie des entreprises, amenant celles-ci à accumuler parfois à leur tour des dettes sociales ou fiscales. Ainsi, le premier débiteur de l'URSSAF est un entrepreneur de bâtiment qui ne parvient pas à obtenir le paiement de sa créance par un syndicat d'électrification, malgré un jugement du tribunal administratif.

• Les comptes des communes manquent de sincérité

Comme l'expliquait un magistrat de la Chambre régionale des comptes, *« la sincérité des comptes est une question difficile, dans la mesure où les communes n'hésitent pas à inscrire des subventions qu'elles n'obtiendront jamais pour pouvoir présenter un budget en équilibre. Mais quand on fait le tri, on s'aperçoit que le déséquilibre est réel. Beaucoup de comptes de communes moyennes, voire importantes, ne sont pas sincères. Je ne citerai qu'un exemple. La commune de Porto-Vecchio, qui est aussi en cours de contrôle, détient l'équivalent de 15 millions de francs de factures impayées dans ses tiroirs. Cela fait craindre une situation difficile lorsque ces 15 millions de francs seront rétablis dans le budget et qu'il faudra bien les payer. Comme l'équilibre du budget repose sur des recettes qui ne sont pas réelles, mais très largement hypothétiques, nous allons nous trouver devant une situation extrêmement difficile. Propriano se trouve dans une situation similaire, de même que la petite commune de Lévie, qui présente la particularité d'être très endettée, puisqu'elle a, depuis trois ou quatre ans, un trou de 16 millions de francs. Ce déficit ne s'aggrave pas mais reste en l'état. La question de la sincérité des comptes est un vrai sujet. »*

En effet, les avis rendus en matière budgétaire ainsi que les lettres d'observation de la Chambre régionale des comptes fourmillent d'exemples de budgets communaux qui ne sont pas votés en équilibre réel.

D'une part, certaines dépenses ne sont pas inscrites pour leur montant prévisible ou ne sont pas inscrites du tout. C'est parfois le cas pour des dépenses obligatoires, telles que par exemple les cotisations à un syndicat intercommunal¹ ou les contingents d'aide sociale. Cela arrive également fréquemment pour les autres dépenses de fonctionnement, telles que dépenses d'électricité² ou factures d'eau auprès de l'office d'équipement hydraulique³.

D'autre part, les inscriptions en recettes sont parfois tout aussi problématiques. Il arrive que des subventions soient inscrites en recettes alors qu'elles n'ont pas encore été demandées⁴ ou pas encore été accordées⁵.

Il est clair que ce manque de sincérité des comptes des communes, motivé par le souci de présenter des budgets en équilibre apparent, repose la question de la responsabilité des comptables publics qui, notamment dans les plus petites communes, jouent un rôle de conseil essentiel.

b) L'application difficile des règles d'urbanisme

¹ C'est le cas de la commune de Penta di Casinca qui, dans son budget primitif pour 1997, n'avait inscrit que les deux tiers environ (40.000 au lieu de 64.000 francs) de sa cotisation au SIVOM du canton de Vescovato.

² C'est le cas, on l'a vu, pour la ville d'Ajaccio.

³ C'est le cas du SIVOM de Giussani pour son budget primitif pour 1997 pour un montant de plus de 400.000 francs ou de la commune de Montegrosso pour près de 820.000 francs.

⁴ C'est le cas de la commune de Pieve dans son budget primitif pour 1997 : une subvention de la Collectivité territoriale y était inscrite pour un montant de près de 250.000 francs (représentant plus du quart des recettes d'investissement) alors qu'elle n'avait pas été sollicitée.

⁵ C'est le cas de la commune de Morosaglia qui a inscrit dans son budget primitif pour 1997 une subvention d'équilibre de l'État (pour un montant de plus de 150.000 francs) et une subvention pour entretien de la voirie rurale du département (pour un montant de 200.000 francs) qui n'ont pas été encore accordées, même si pour la seconde la Chambre précise que la décision d'octroi devrait être favorable.

Comme en témoignent les quelques exemples donnés dans la deuxième partie de ce rapport, l'application des dispositions relatives à l'urbanisme est devenue au fil des années l'un des sujets majeurs et les plus sensibles en Corse. L'application des dispositions du droit de l'urbanisme - qu'il s'agisse de l'élaboration des documents d'aménagement ou d'urbanisme, de l'application du droit des sols ou du contentieux de l'urbanisme - rencontrent d'importants obstacles.

S'agissant des documents d'urbanisme et en particulier des plans d'occupation des sols (POS), on constate un faible nombre de communes couvertes par un POS et un nombre relativement élevé de documents incompatibles avec la loi littoral.

Si en Haute-Corse, la plupart des communes littorales est couverte par un POS (56 communes sont dans ce cas sur l'ensemble du département), la plus grande partie de ceux-ci est en cours de révision et, par ailleurs, incompatible avec la loi littoral pour un motif ou un autre. En Corse-du-Sud, seules 18 communes disposent d'un POS approuvé. La moitié de ceux-ci est en cours de révision et la proportion de ceux considérés comme incompatibles avec la loi littoral est estimée à 50% également. C'est le cas du projet de POS de Bonifacio, arrêté par la commune en décembre 1997, qui vient d'être déféré devant le tribunal administratif par le préfet.

Cela signifie qu'en Corse-du-Sud, de nombreuses communes littorales ne sont pas dotées d'un POS, les autorisations d'urbanisme demeurant de la compétence de l'État sur le fondement de la loi littoral, des règles nationales d'urbanisme, c'est-à-dire de cartes communales aisément modifiables.

Dans les deux départements, la mise en conformité des POS avec la loi dans les communes littorales, territoires présentant des enjeux économiques importants et des projets de développement parfois contradictoires avec les principes de protection, génère souvent des mises au point laborieuses pouvant conduire à des situations de blocage.

Celles-ci, ainsi que les annulations prononcées par le juge administratif, conduisent même certains maires à regretter d'avoir élaboré un POS, préférant à la limite gérer au coup par coup les demandes individuelles d'autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol, même avec avis conforme du représentant de l'État.

c) La passation des marchés publics

Les conditions dans lesquelles est appliqué le code des marchés publics en Corse suscitent des discours très contradictoires.

Devant la mission d'information sur la Corse, un certain nombre de déclarations n'émanant pas de responsables locaux laissaient entendre que la situation était dans l'ensemble satisfaisante.

« Je crois pouvoir dire que les conditions de passation des marchés publics en Corse sont satisfaisantes. Le seul élément moins satisfaisant que nous avons pu noter dans le passé, qui est en voie d'atténuation, est la pratique du localisme, qui conduit à s'adresser principalement aux entreprises locales » indiquait le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il relativisait également les anomalies constatées en Corse : *« nous avons constaté un certain nombre d'anomalies dans les relations avec les différentes collectivités locales, mais que l'on retrouve à peu près partout, portant sur l'absence de publicité, les avenants excessifs, le tronçonnage des marchés pour éviter qu'ils ne dépassent un certain seuil et soient soumis à une commission d'appel d'offres, les fausses qualifications »*.

Cette constatation a également été faite devant la commission d'enquête. Un haut fonctionnaire des finances indiquait en effet : *« un effort très important a été consenti, notamment par la direction de la concurrence et les préfetures pour que soient adoptées des mœurs plus régulières en matière de marché public. Je crois que ces efforts ont abouti. On a l'impression qu'aujourd'hui, les marchés publics passés en Corse par les collectivités locales le sont dans des conditions relativement satisfaisantes, avec cependant quelques problèmes, dont celui de la réalité de la concurrence dans l'île. Il est bien évident que l'insularité pèse à tous points de vue, à travers les mœurs, mais également à travers la géographie. On ne peut pas faire appel, pour beaucoup de marchés, sauf s'ils sont très importants, ce qui reste tout de même rare, à des entreprises du continent, qu'elles soient françaises ou italiennes. »*. Il ajoutait que *« pour les petites communes, se pose le problème des achats hors marché. Beaucoup de prestations se font sous le régime des achats sur facture. Nous n'avons là aucune garantie que ce soit fait suivant des normes convenables. »*

Pourtant, un magistrat de la Chambre régionale des comptes semblait plus réservé dans les propos qu'il a tenus devant la commission d'enquête, estimant qu'il y avait *« beaucoup à dire »* et que la situation était *« assez délicate »*. Il évoquait, en effet, *« les pratiques rendues possibles par le code des marchés publics qui comporte, à mon sens, certaines faiblesses. Il est très simple de déclarer des marchés infructueux. Il suffit de ne pas présenter de cahier des charges correct pour que les résultats ne correspondent pas à ce que l'on attendait réellement, et non pas par écrit. »*

On passe alors immédiatement au marché négocié, et on traite avec les plus proches. C'est une pratique récurrente. On est toujours sur le fil du rasoir. Les procédures formelles sont respectées, mais il est évident que l'esprit des textes est largement détourné. »

Le cloisonnement géographique et les structures économiques de l'île sont des arguments fréquemment avancés pour expliquer que la concurrence s'exerce en Corse dans des conditions plus limitées qu'ailleurs. Les entreprises de bâtiment souvent de petite taille n'ont ainsi qu'une activité très localisée.

A l'inverse, le cumul de fonctions électives et de responsabilités, passées ou non, dans des activités liées au bâtiment et aux travaux publics ne peut évidemment que susciter quelques interrogations.

Sur ce point, la transmission par les préfets au parquet, dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale, de nombreux marchés publics témoigne de l'existence de doutes sur la régularité et la sincérité des procédures. Il est aujourd'hui de la responsabilité des tribunaux de trancher et de dire le droit.

Ainsi, les services de la concurrence ont pointé trois marchés publics pour lesquels le délit de prise illégale d'intérêt pourrait être constitué. Il s'agit de deux marchés passés en 1995 et 1996, pour un montant total de près de 9,8 millions de francs, par le département de Haute-Corse, alors présidé par M. Paul Natali, avec deux entreprises dirigées par son fils et sa fille. Ces deux entreprises ont également bénéficié, ces mêmes années, d'un marché passé par la commune de Borgo, dont le maire est l'épouse de M. Natali et donc la mère des co-gérants, pour un montant de 12,5 millions de francs.

De même, le préfet de Haute-Corse a saisi, en mai dernier, le parquet de l'ensemble des marchés passés par la commune et le district de Bastia avec l'entreprise de travaux publics Vendasi. Il évoque en effet un « délit de favoritisme, voire de délit de prise illégale d'intérêts, s'agissant de ceux dévolus par l'établissement public de coopération intercommunale, depuis l'élection en juin 1995 de M. Jean-Jacques Vendasi, comme maire de Furiani, commune membre du district ». S'agissant de la commune, le préfet notait un taux de dévolution des marchés à la société Vendasi « hors du commun ». La saisine porte sur 16 marchés passés, depuis 1994, par la ville pour un montant total de près de 40 millions de francs, soit plus de 54% des marchés de travaux publics passés par elle. Pour le district, 22 marchés sont visés par la saisine, représentant un montant total de 146,9 millions de francs, soit 83% des marchés de travaux publics passés par le district depuis 1994.

La pratique des marchés oraux a été parfois évoquée devant la commission. « *Il faut voir comment cela passe concrètement* » a expliqué un haut fonctionnaire « *le maire se promène dans la rue, il voit un trou dans le trottoir. Il avise le petit artisan du village et lui dit "tu m'arranges ça et tu envoies la facture à la mairie"*. Il est clair qu'un engagement de dépense dans ces conditions a été réalisé en violation de toutes les règles de la comptabilité publique. Cela explique également pourquoi un certain nombre de factures sont payées avec retard puisqu'il faut procéder à de multiples régularisations administratives qui occasionnent de nombreux aller-retour entre le maire et son comptable.

Enfin, pour les marchés de plus grande importance, un phénomène plus récent a été évoqué devant la commission d'enquête par un haut responsable de l'île. « *Les maîtres d'ouvrage doivent s'acquitter d'une part d'autofinancement ; pour les communes, et pas seulement pour elles, celle-ci est très compliquée à mobiliser. Cela les conduit à solliciter des avances. Or, solliciter des avances sur subvention aux entreprises bénéficiaires de marchés est extrêmement dangereux, car cela met en situation de monopole un certain nombre d'entreprises qui, seules, peuvent pratiquer de telles avances ; c'est par exemple le cas de la compagnie de l'eau et de l'ozone qui a acquis une situation de quasi-monopole sur l'île* ».

Les services déconcentrés de l'État se trouvent également dans une situation plus difficile vis-à-vis des marchés passés par les Chambres consulaires. De par leur nature juridique, les marchés publics et les délégations de service public passés par celles-ci ne sont pas soumis au contrôle de légalité préfectoral. La seule vérification du respect du code des marchés publics qui s'exerce au niveau départemental ou régional s'effectue au sein des commissions d'ouverture des plis auxquelles les Chambres sont tenues d'inviter les représentants des directions de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Or, s'il apparaît que la Chambre de commerce et d'industrie de Corse-du-Sud adresse régulièrement les convocations nécessaires, celle de Haute-Corse ne le fait, d'après les informations recueillies par la commission d'enquête, que depuis...mai 1998 !

3. ? Les stratégies ambivalentes des responsables locaux

Les observateurs insulaires ne sont pas toujours les plus indulgents lorsqu'il s'agit d'apprécier le comportement des pouvoirs locaux, accusés de n'avoir pas pris la mesure de leurs responsabilités accrues par la décentralisation et de pratiquer la stratégie du « toujours plus ».

Dans le contexte actuel résultant de l'assassinat du préfet Claude Erignac, un autre comportement ne laisse pas d'étonner. La politique actuellement menée par le gouvernement ne suscite pas toujours l'approbation publique que les discours tenus précédemment pouvaient laisser espérer.

a) Des pouvoirs locaux qui n'ont pas pris la mesure de leurs responsabilités

Les réformes successives appliquées à l'organisation institutionnelle de la Corse avaient pour objectif essentiel, on l'a vu, de donner aux habitants de l'île et aux représentants qu'ils se choisissaient toutes les clés pour prendre en main leur destin. Or, il apparaît que la décentralisation, appliquée en Corse avant les autres régions, n'a pas eu tous les effets escomptés.

• Des pouvoirs locaux qui ont encore l'habitude d'attendre tout de Paris

Dans le livre d'humeur qu'il vient de publier, l'historien et journaliste Robert Colonna d'Istria écrit : « *Le drame de la décentralisation, pour les élus de la vieille école, c'est qu'ils ont dû, un beau matin, prendre des responsabilités. Ils trouvaient infiniment plus commode de s'en tenir à un rôle de représentation, de protestation, de revendication par rapport à cette entité abstraite et lointaine qu'était l'État. Il était infiniment plus commode, pour eux de pouvoir, à la première décision maladroite, se retourner vers leurs électeurs et leur dire en substance : " ce n'est pas ma faute ; j'aurais bien voulu, mais je n'ai pas pu"¹ ».*

Un ancien ministre a, devant la commission d'enquête, tenu des propos similaires : « *Le plus grand malheur que la Corse ait connu au cours des dernières années, c'est la décentralisation. Pour une raison très simple, c'est qu'un élu corse, qu'est ce que cela fait ? Ça pleure à Paris. Et quand vous dites à l'élu corse : " je vais te donner de l'argent et le pouvoir et tu régleras tes problèmes tout seul sur place ", c'est une catastrophe pire qu'une sécheresse ou des incendies prolongés. Parce que la technique de l'élu corse a toujours été de dire, beaucoup plus qu'ailleurs, " c'est Paris, c'est la faute à Paris, etc ". Pendant des années, cela a été un rideau de fumée ».*

Un ancien préfet de Corse déplorait lui aussi la défaillance de la classe politique en évoquant les budgets qu'il avait dû régler à la place des élus : « *Le premier, je l'avais réglé d'office. L'année suivante, les membres*

¹ Robert Colonna d'Istria : *De la Corse* (La Marge édition, 1998)

de l'Assemblée ne l'ont pas voté. J'ai demandé s'ils n'étaient pas gênés ou vexés que le préfet le règle à leur place. Le président m'a répondu : « vous faites cela très bien, nous débattons et vous, vous décidez. » Cela compliquait sérieusement la tâche. »

• Des pouvoirs locaux qui manquent de vision générale

« Il y a le fait – cela m'avait beaucoup frappé lors des discussions que nous avons eues avec l'Assemblée de Corse – que si la Corse est une région qui ne manque pas d'intelligences ni de gens brillants, peu de gens ont une vision globale des choses. J'en avais rencontrés, mais ils n'étaient pas très nombreux.(...)Trop souvent, on attend un poste de cantonnier ou de facteur et l'on considère qu'ainsi, l'élu a fait son devoir. Il l'a fait, mais ne l'a fait qu'en partie parce que, dans le même temps, il ne s'intéresse pas suffisamment aux problèmes généraux de l'île. Cela fait partie des difficultés » a déclaré devant la commission d'enquête un responsable politique d'origine corse.

Cette absence de vision générale s'observe dans l'évolution de l'Assemblée de Corse, dont beaucoup d'observateurs disent qu'elle s'est bornée à devenir un « *super conseil général* ».

« Les chefs de clan étaient tous opposés à la régionalisation et au statut particulier. Mais quand ils ont vu que c'était inévitable, ils l'ont utilisé. Ils ne laissaient rien passer ; ça fait partie du maillage... Ils ont pu contrôler un budget important et, très vite, ils en ont fait une sorte de super conseil général. On partageait les crédits entre les groupes selon leur poids politique, avec un bonus pour le président, et chaque groupe donnait sa liste de communes (...) C'est pour cela que la région est intervenue dans des domaines qui n'étaient pas les siens, mais ceux d'un conseil général (...) » déclare un fonctionnaire régional, cité par Jean-Louis Briquet¹.

De même, un ancien élu régional raconte à ce dernier son expérience : *« Mais tout de suite, je me suis trouvé isolé dans l'Assemblée. je prêchais dans le désert parce que ce qui m'intéressait, c'était le développement économique. On acceptait ce que je disais mais, après, cela tombait dans la trappe.(...) Un jour, on vote à l'Assemblée le compte administratif et je regarde le document. Je vois 30.000 francs à telle commune pour le chemin du cimetière, 20.000 à telle autre pour je ne sais quel club sportif, etc. On m'a écouté, mais après des collègues sont venus*

¹ Jean-Louis Briquet : « *La tradition en mouvement* » (op cit)

me dire qu'il ne fallait pas faire de remarques de ce genre, que 30.000 francs pour leur commune, c'est quinze ou vingt électeurs(...) ».

La difficulté de faire de véritables choix témoigne également de ces carences.

Les conditions d'élaboration du schéma d'aménagement de la Corse en sont une première illustration. Sa rédaction avait été confiée à l'Assemblée de Corse par la loi du 30 juillet 1982. En 1990, constatant que la région, occultant les difficultés, n'avait pas opéré de choix véritables, le gouvernement a confié cette mission au préfet de région, ce qui aboutit à l'approbation par un décret du 7 février 1992 d'un schéma d'aménagement aussitôt contesté par les élus corses, qui ont cependant vu leur recours rejeté par le Conseil d'État.

De même, le contenu du plan de développement, adopté par l'Assemblée de Corse en septembre 1993, confirme une telle appréciation. Comme l'écrit le sénateur Jacques Oudin dans son rapport de 1994, *« le plan affirme un choix clair et volontaire en faveur du développement économique. Pour autant, même s'il reconnaît au tourisme un poids particulier qu'il convient de mettre à profit, il ne privilégie aucun secteur.(...) Les difficultés liées dans toute région française, et singulièrement en Corse, à la définition de choix d'aménagement du territoire ont conduit les auteurs du plan à gommer les divergences qui existent entre les diverses sensibilités corses pour ne plus retenir que le plus petit commun dénominateur. Le caractère consensuel du plan de développement est ainsi à la fois sa force et sa faiblesse ».*

La commission d'enquête en a eu une certaine confirmation lorsqu'elle a entendu, sur place, les responsables de certains offices. L'agence de développement économique de la Corse n'a développé jusqu'à aujourd'hui que des actions de portée générale, les actions plus ciblées restant marginales.

b) Des pouvoirs locaux qui pratiquent la stratégie du « toujours plus »

La propension à attendre tout de Paris conduit inévitablement à développer une attitude fortement revendicatrice et s'apparentant au *« toujours plus »*. Cette stratégie est largement commune aux élus et aux milieux socio-professionnels – il est vrai que la frontière entre eux est souvent tenue.

Les discussions qui ont précédé l'adoption du statut fiscal de la Corse ou de la zone franche, ainsi que les appréciations ultérieures portées

sur eux, en constituent un exemple parfait.

Lors de sa séance du 22 décembre 1993, l'Assemblée de Corse avait adopté un projet de statut fiscal spécifique pour la Corse qu'elle transmettait au gouvernement. Outre « *la préservation des droits acquis*¹ », ce projet témoignait d'une « *attitude offensive* » dans l'adaptation de la fiscalité corse aux grandes orientations du plan de développement. Dès l'introduction, l'Assemblée révélait son approche : « *Ces propositions sont émises sans considérations relatives à leur coût global sur lequel il appartient au gouvernement de trancher. En tout état de cause, dans la suite des diverses délibérations et motions adoptées par l'Assemblée, la Collectivité territoriale de Corse s'est naturellement refusée à se placer sous la contrainte d'une révision des dispositions fiscales actuelles à enveloppe constante. La fiscalité est en effet une voie privilégiée d'expression de la solidarité nationale et européenne, solidarité que la Corse attend* ».

Il n'est pas possible de recenser l'ensemble des dispositions figurant dans ce document, puisqu'elles portent sur toutes les catégories d'impôts existants, de la fiscalité du patrimoine à la TVA en passant par l'impôt sur le revenu :

- s'agissant de la fiscalité du patrimoine : exonération des droits de mutation par décès, exonération pour 15 ans de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les communes de moins de 1.000 habitants notamment pour les constructions neuves et réduction de moitié des droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux,
- s'agissant de la TVA² : instauration d'un taux spécifique à 5% pour les secteurs et productions stratégiques indispensables à l'équilibre économique de la Corse (bâtiment et travaux publics, télécommunications, produits de l'artisanat, ventes à consommer

¹ L'introduction du projet souligne à ce propos : « *qu'il serait illusoire de chercher à troquer les acquis fiscaux venant de l'histoire et de la jurisprudence des tribunaux judiciaires contre des mesures censées favoriser le développement de l'île. Pour l'instant, les dites mesures se sont révélées inadaptées ou défailtantes et l'expérience incite à ne pas rentrer dans ce qui serait un marché de dupes* ».

² L'instauration pour dix ans d'un taux de TVA à 0% sur tous les biens, services ou marchandises livrés, fabriqués, transformés ou consommés en Corse est vivement souhaitée, mais l'Assemblée est consciente que cela poserait des difficultés vis-à-vis de la législation communautaire et risquerait « *de rendre plus difficile la négociation avec le gouvernement* ».

sur place,...), relèvement de la franchise de TVA,

- s’agissant des contributions indirectes : pérennisation de la réfaction de taxe intérieure sur les produits pétroliers, du régime spécifique sur les alcools et du taux préférentiel du droit de consommation sur les tabacs ;
- s’agissant de la mise en place d’un programme spécifique à l’insularité pour la Corse : instauration d’une taxe spécifique sur les produits pétroliers vendus en Corse destinée à abonder un fonds de développement régional¹,
- s’agissant des aides fiscales en faveur du développement économique et de la localisation d’investissements productifs en Corse : exonération partielle des bénéfices réalisés pour les entreprises exerçant l’ensemble de leurs activités en Corse (75% pendant 3 ans, 25% pour les deux années suivantes), instauration d’un crédit d’impôt égal à 25% des investissements réalisés ou du coût des biens pris en crédit-bail, transposition à la Corse du régime de défiscalisation des investissements dans les DOM-TOM,
- s’agissant de « *mesures complémentaires* » : exonération de taxe professionnelle pour les entreprises situées dans des communes de moins de 1.800 habitants, réduction de 30% (dans la limite de 25.000 francs) de l’impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés fiscalement en Corse.

Outre qu’il témoigne d’une parfaite connaissance de tous les recoins du code général des impôts, ce véritable catalogue témoigne aussi de cette absence de vision générale relevée ci-dessus : personne n’est oublié et les effets attendus de telles dispositions ne sont explicités qu’en termes très vagues.

Ce maximalisme n’est certes pas l’apanage des élus territoriaux. Lors de leurs auditions devant la mission d’information sur la Corse, l’ensemble des milieux socio-professionnels entendus exprimaient, au travers de leur jugement négatif sur l’instauration de la zone franche, une attitude

¹ L’instauration de cette taxe serait évidemment compensée par une très forte augmentation de la réfaction appliquée sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers, ce qui reviendrait à en faire supporter le coût par l’État.

comparable, en revanche plus compréhensible étant donné la vocation des organismes en cause.

Ainsi, par exemple, le président de l'union patronale artisanale de Haute-Corse jugeait l'institution de la zone franche « *incomplète* » et plaidait pour la fixation du taux de la TVA entre 0 et 5%, des défiscalisations, des allègements de charges et pour l'obtention de prêts à taux modérés. Opinion partagée par le président du Rialzu Economicu qui soulignait que « *la zone franche avait suscité beaucoup d'espoirs et ces espoirs ont été déçus* » : il souhaitait une baisse de la TVA, des charges sociales et de l'impôt pour les particuliers, tout en reconnaissant que cela ne suffirait pas à relancer l'économie et la consommation.

De même, les manœuvres d'organisations, dans le domaine agricole ou touristique, qui plaident pour un traitement indifférencié et global des problèmes d'endettement, et non un examen individualisé des dossiers, participent de cette stratégie du « toujours plus », quelquefois appuyée sur des comportements violents. Ainsi, dans une lettre du 26 avril 1996 adressée au préfet Claude Erignac, M. Michel Valentini, président de la Chambre régionale d'agriculture, écrivait : « *la consolidation du secteur agricole en Corse passe avant tout et en premier lieu par la sauvegarde immédiate de certaines d'exploitations menacées par le dépôt de bilan. C'est-à-dire qu'une mesure de désendettement global et général doit être mise en œuvre dans les plus brefs délais* ».

c) Le difficile positionnement des élus locaux

Les déclarations publiques des responsables locaux de l'île pour reprocher à l'État d'avoir manqué à ses responsabilités et d'avoir une part écrasante dans la situation actuelle de la Corse n'ont jamais manqué, de même que les propos vertueux sur la nécessité de rétablir l'État de droit et de veiller au respect des lois en Corse comme ailleurs.

Ce sont les propos qu'ont tenus la plupart des élus entendus par la mission d'information sur la Corse, qu'il s'agisse des parlementaires de l'île, des représentants de toutes les formations politiques alors représentées à l'Assemblée territoriale, des délégations des deux conseils généraux emmenées par leurs présidents, des représentants des associations de maires, etc...

La multiplicité de tels discours, dont la mission d'information est loin d'avoir eu l'exclusivité, aurait pu laisser penser que la politique menée sur l'île après l'assassinat du préfet Claude Erignac susciterait de la part de ces mêmes responsables des marques de soutien ou d'approbation.

Or, force est de constater le « *silence assourdissant de la classe politique* », pour reprendre la formule employée par un haut responsable sur l'île.

Le refus, le 23 juillet dernier, d'entamer la discussion d'une motion présentée par M. Simon Renucci devant l'Assemblée de Corse est, à cet égard, assez symptomatique. Ce projet de motion demandait à l'Assemblée d'affirmer « *sa détermination à voir aboutir les procédures judiciaires que la situation rend nécessaires dans le respect scrupuleux des principes fondamentaux du droit, des libertés individuelles et de la dignité des personnes* » et à souhaiter « *que les faiblesses – parfois les complaisances – que les précédents pouvoirs centraux ont cru devoir manifester à l'égard des pratiques illégales et des actions violentes (...) soient définitivement dépassées* ». Appliquant rigoureusement le règlement intérieur de l'Assemblée, la commission permanente a suivi le président de l'Assemblée refusant l'examen de cette motion, celle-ci ayant été déposée deux heures après le délai imparti, renvoyant ainsi éventuellement la discussion à la rentrée de septembre.

Au lieu de l'approbation et du soutien attendus, les déclarations officielles ou les entretiens accordés par des élus depuis février ont été essentiellement destinés à dénoncer le risque de « *l'amalgame* », à rappeler

les manquements antérieurs de l'État, voire à proclamer sa solidarité avec un élu mis en cause. Des craintes se sont également exprimées quant au le risque de voir l'État mettre en danger les règles de la décentralisation ou le respect des droits individuels.

Dès la première séance de l'Assemblée de Corse, son nouveau président regrette que la « *nécessaire remise en ordre (se soit) parfois faite de façon choquante* ».

Certains responsables mis en cause s'étonnent que l'administration leur reproche aujourd'hui des actes qui n'avaient fait l'objet d'aucune remarque antérieurement.

Ainsi, le maire d'Ajaccio, contraint de soumettre le budget de la ville à un nouvel examen du conseil municipal, regrette « *seulement que, de 1989 à 1995, les contrôles de légalité et les comptaibles successifs n'aient cru devoir faire aucune observation, attirant l'attention de la ville sur cette erreur, ce qui aurait évité la situation actuelle* ».

S'étonnant que le préfet de Haute-Corse ait décidé de ne pas participer à l'assemblée générale de la Chambre de commerce et d'industrie pour ne « *pas cautionner les pratiques budgétaires* » de celle-ci, son président précisait de même que « *depuis 1986, je peux vous certifier que tous les budgets primitifs et modificatifs de la Chambre ont toujours été votés à l'unanimité par (ses) membres puis transmis et approuvé sans aucun problème par la tutelle, en l'occurrence le ministère concerné et la préfecture* ».

Après avoir, lui aussi, souligné le « *silence fracassant* » de la classe politique locale, M. Toussaint Luciani¹ a souhaité dans le même mouvement et non sans ambiguïté, au cours d'une conférence de presse, que « *ne s'instaure pas une vision réductrice, plaçant les noirs du Cap à Bonifacio, et les chevaliers blancs sur les bords de la Seine* ». Il réaffirmait que « *le droit des individus et la hiérarchie des préjudices* » sont aussi importants que le respect de la loi, rappelant que « *l'État de droit ne doit pas être le droit de l'État* ». Enfin, il estimait lui aussi que l'État oubliait un peu trop ses « *carences passées* ».

La mise en examen du maire de Propriano pour favoritisme et prise illégale d'intérêt dans l'affaire de l'extension du port de plaisance de la

¹ président d'un groupe comptant quatre élus à l'Assemblée de Corse.

commune a suscité l'indignation de l'association des maires du département et la solidarité du conseil municipal.

Le conseil d'administration de l'association des maires de Corse-du-Sud a exprimé dans un communiqué « *son indignation sur la façon dont a été menée l'interpellation d'Emile Mocchi, maire de Propriano. Sans s'immiscer sur le fond quant à une procédure qui relève de la compétence exclusive de la justice, la forme spectaculaire¹ utilisée est choquante et jette un peu plus l'opprobre sur les élus locaux. Si le rétablissement de l'État de droit en Corse est souhaité, l'association ne pense pas que les moyens employés, accompagnés d'une forte médiatisation, soient aujourd'hui de nature à servir les intérêts de la Corse et des Corses* ».

Quant au conseil municipal de Propriano, il a adopté une résolution dans laquelle il « *renouvelle toute sa confiance au maire et sa solidarité dans l'action municipale* » et, inquiet, « *lui souhaite une meilleure santé et surtout de ne plus différer une intervention programmée depuis trop longtemps* ».

Les méthodes employées dans le cadre de la nouvelle politique de l'État dans l'île sont également critiquées.

Ainsi, le syndicat Force Ouvrière, par la voix de son secrétaire général, estime que « *si une bonne application des lois est une impérieuse nécessité pour envisager un autre avenir, l'action entreprise par le gouvernement se doit d'une part d'être claire pour être lisible par tous, et d'autre part, en fonction des domaines abordés, d'être juste et de prendre en compte les propres responsabilités de l'État lui-même qui ont conduit notre région à la situation d'aujourd'hui.* » Il annonce, en outre, qu'il « *s'opposera au besoin par l'action syndicale à toutes mesures qui travesties de l'habit républicain du retour à l'État de droit auront pour conséquence de faire des salariés les victimes d'une mise aux normes inadaptée* ».

Plus graves, ces critiques adressées au nouveau cours de la politique menée dans l'île s'accompagnent également de manœuvres étonnantes.

Dans un entretien accordé à la fin du mois de juin à un quotidien local, le préfet Bernard Bonnet mettait en garde contre « *les manipulateurs de l'État de droit qui se transforment en agitateurs publics irresponsables* ».

¹ Le maire de Propriano a été interpellé à l'aéroport d'Ajaccio.

pour pratiquer la politique du pire ». Il indiquait en effet que « *sous prétexte d'État de droit, de nombreuses initiatives sont actuellement prises qui n'ont d'autre objectif que d'exaspérer la situation* », précisant : « *les découverts bancaires même les plus modestes sont subitement refusés, les huissiers de justice sont soudainement sollicités pour le recouvrement de créances souvent anciennes, les rumeurs les plus fausses de suppressions d'aides publiques sont diffusées* ».

D.- L'ÉMERGENCE D'UN « SYSTÈME »

En Corse, des réseaux d'intérêt existent comme partout ailleurs. Plus qu'ailleurs cependant, dans plusieurs secteurs de la société insulaire, ces réseaux ont dépassé les formes traditionnelles d'influence pour pénétrer dans l'illégalité organisée. Le détournement de prêts de la caisse régionale de Crédit agricole et des aides publiques en est une illustration, qui témoigne de la complexité des méthodes employées et des liens multiples qui sont en jeu.

La commission d'enquête s'est inévitablement intéressée à cet aspect du dossier corse, qui constitue un élément d'environnement déterminant pour le fonctionnement des services de l'État et des collectivités locales, y compris au regard de l'emploi des fonds publics.

De nombreuses enquêtes et de multiples observations concluent que la Corse abrite des « *pouvoirs ou intérêts occultes* »¹ et connaît une « *dérive mafieuse* »².

Mais au-delà, la commission est conduite à considérer, au terme de ses travaux, que tous les éléments d'un système « pré-mafieux » se sont progressivement rassemblés en Corse.

Les désordres des quinze dernières années, liés à la violence terroriste, n'ont pas été indifférents au développement de ce phénomène. Plus profondément, ce sont des alliances paradoxales qui se sont nouées dans un climat d'impunité.

¹ L'ouvrage le plus récent, celui de M. Michel Codaccioni (« *Corse, assassinat d'un préfet* », Ed. Albiana 1998), dont on n'a hélas retenu que la polémique opposant son auteur à *Libération*, illustre une nouvelle fois cette approche.

² Ce terme, qui semble être apparu à la fin des années 1980 dans le contexte corse, recouvre d'ailleurs plusieurs significations selon que l'on évoque, par exemple, soit globalement l'instauration d'une mafia en Corse, soit de manière plus ciblée, la dérive vers la délinquance de pur droit commun de tel ou tel groupe nationaliste.

1. ? Des réseaux d'intérêts et d'influence

Ces réseaux prospèrent dans différents secteurs de l'île. A l'investissement par quelques-uns des structures consulaires ou professionnelles, s'ajoute l'implication dans certaines activités de l'île de bandits pas tous « *rangés des voitures* » ou de militants nationalistes reconvertis dans les affaires.

En listant, dans une note en date du 15 octobre 1997¹ qui aurait dû rester confidentielle, divers « *objectifs sur lesquels des investigations approfondies pourraient être opérées par les services spécialisés du ministère des finances* », M. Gérard Bougrier, alors préfet adjoint à la sécurité, laissait soupçonner l'étendue et les imbrications d'un certain nombre de réseaux. Ces cibles relevaient, en effet, du secteur de l'agriculture, du banditisme, et la note pointait également un certain nombre d'investissements douteux et attirait l'attention sur la CADEC et la caisse régionale de Crédit agricole.

a) Des réseaux ont mis la main sur des organisations consulaires et professionnelles

L'enquête de l'Inspection générale des finances sur la caisse régionale de Crédit agricole a contribué à mettre en évidence ce qui était sans doute loin de constituer une révélation pour l'opinion insulaire : l'existence de réseaux, constitués d'un faible nombre de personnes, qui avaient progressivement investi les institutions ou organismes intervenant, de près ou de loin, en matière agricole.

M. Michel Valentini constitue, à cet égard, l'exemple le plus significatif. Après avoir fait ses premières armes au sein du syndicalisme agricole, d'abord au sein des jeunes agriculteurs puis de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA), dont il a été le secrétaire général de 1985 à 1987, il devient président de la Chambre départementale d'agriculture de Haute-Corse puis de la Chambre régionale en 1995. Membre du conseil d'administration de l'ODARC, après en avoir assuré la présidence de 1987 à 1992, il était également élu à l'Assemblée de Corse jusqu'au renouvellement de mars dernier. Un don d'ubiquité qui fait dire à certains qu'il était le « *véritable patron* » de l'agriculture de l'île.

¹ Cette note figure en annexe.

L'enquête de l'Inspection générale des finances montre que cette position centrale lui a permis de bénéficier indûment de prêts agricoles¹.

L'un de ses proches, M. Philippe de Casalta, bien que directeur général de la Chambre régionale d'agriculture (comme de la Chambre départementale de Haute-Corse d'ailleurs), était au mépris du code rural également directeur de la SAFER, parachevant ainsi le verrouillage.

Le climat actuel et les enquêtes en cours ne semblent pas, au contraire, avoir incité ces réseaux à une plus grande discrétion ou à une plus grande prudence. Au contraire, ils semblent pris dans une fuite en avant étonnante.

Les organes de la caisse régionale de Crédit agricole n'ont rien trouvé de mieux que d'élire à la présidence de la caisse régionale, M. François Musso, alors que l'Inspection générale des finances était déjà dans les murs et le mettra gravement en cause par son rapport, ce qui lui vaut aujourd'hui une mise en examen. Il est vrai que, selon la presse locale², « *il semble que M. Musso ait formé (lors de son élection) le vœu que les investigations en cours soient menées à leur terme afin de pouvoir engager sa présidence sur une base de transparence et de clarté* ».

L'intérim de la présidence de la Chambre départementale de Haute-Corse, à la suite de l'incarcération de M. Michel Valentini, a été confié à M. Louis Semidéi, par ailleurs président de la caisse de MSA de Corse dont la gestion est également très contestée.

A la suite des élections territoriales de mars dernier, le Conseil exécutif a accueilli dans ses rangs M. Jean-Claude Guazzelli, ancien directeur général de la caisse régionale de Crédit agricole, et M. José Galetti³,

¹ Le rapport relève que l'emprunteur théorique, l'épouse de M. Valentini, n'est pas agricultrice, puisqu'elle a été gérante d'un bar à Bastia et d'une société de promenade en mer, présidée par M. Philippe de Casalta. Le rapport relève que « *l'examen de l'affectation des fonds prêtés fait apparaître de nombreuses utilisations à des fins extra-agricoles* ».

² *Corse-Matin* du 25 mars 1998.

³ Président de la coopérative agricole du nord de la Corse, de la SCEA Bagnola et de la SICA du Golo, M. José Galletti est mis en cause par le rapport de l'Inspection générale des finances à titre personnel et au travers de deux des premières structures. Sur sa situation personnelle, le rapport émet de sérieux doute sur la fiabilité des déclarations de surfaces exploitées ou de cultures produites par lui. Enfin, au vu de son activité

également mis en cause par le rapport de l'Inspection générale des finances. Ils sont devenus respectivement présidents de l'ADEC et de l'ODARC, deux offices dispensateurs de subventions.

Hors du domaine agricole, les présidents des deux Chambres de commerce et d'industrie illustrent également la stratégie d'occupation des positions institutionnelles-clés par quelques hommes. En Haute-Corse, la Chambre est présidée par M. Paul Natali qui a constitué l'un des principaux groupes de bâtiment-travaux publics de l'île. En outre, il a occupé, ou occupe encore, des positions électives importantes : président du conseil général de Haute-Corse de 1995 à 1998, il reste aujourd'hui conseiller général et vient d'être élu à l'Assemblée de Corse où il préside la commission du développement économique. Ainsi donc un homme ayant d'importants intérêts économiques occupe, ou a occupé, des postes dans lesquels il se trouve en position de donneur d'ordres dans son secteur d'activités.

De même, la Chambre de commerce et d'industrie de Corse-du-Sud est présidée depuis 1994 par M. Gilbert Casanova, l'un des dirigeants du Mouvement pour l'autodétermination dont de nombreux membres se sont reconvertis dans les affaires, notamment sur le port de l'Amirauté à Ajaccio géré par cette même Chambre de commerce et d'industrie.

b) Les milieux particulièrement intégrés du banditisme en Corse

Le milieu corse est représenté principalement par deux cercles qui défraient régulièrement la chronique, celui dit de la « Brise de mer » et celui gravitant autour de M. Jean-Jérôme Colonna.

Tirant son nom d'un établissement du vieux port de Bastia aujourd'hui disparu, le groupe de la « Brise de mer » a pris son essor à la fin des années 1970, en se spécialisant notamment dans des attaques à main armée de succursales bancaires ou de fourgons de transport de fonds. Dans le passé, plusieurs membres de cette bande ont été impliqués dans des affaires de ce type au début des années 1980.

Depuis, ce groupe a réinvesti le produit de ses activités criminelles dans diverses activités en Haute-Corse, telles que débits de boisson, boîtes de nuit ou discothèques, en « *faisant en sorte que leurs affaires deviennent de plus en plus "blanches"* » a indiqué devant la commission d'enquête un ancien responsable administratif sur l'île. Ce « blanchiment » d'argent sale et

commerciale auprès des différentes structures agricoles qu'il exploite en société, le rapport doute de sa qualité d'exploitant agricole à titre principal.

cette prise de contrôle d'établissements de nuit ont, en outre, été l'occasion de sanglants règlements de comptes¹. On observe que cette bande a su également parfaitement utiliser le climat créé par les attentats terroristes. Des établissements ou magasins plastiqués ont parfois été rachetés pour des sommes modiques pour devenir de fructueuses affaires pour leurs nouveaux propriétaires.

Depuis quelques années, les conséquences de cette prospérité inquiètent, en ce sens qu'elle suscite un certain prosélytisme au sein des jeunes gens fréquentant les établissements détenus par cette bande.

Dans le sud de l'île, cet ancien responsable a également évoqué « *le groupe de Jean-Jérôme Colonna, que l'on peut considérer comme le seul parrain corse. Ayant, lui aussi, assumé des activités mafieuses sur le continent, il s'est enfui en Argentine après avoir été condamné par les tribunaux à 20 ans de réclusion criminelle². Sa peine devenue forclosée, il est rentré s'installer paisiblement au pays où il continue à animer un certain nombre d'activités tournant autour de l'hôtellerie, des jeux et des boîtes de nuit dans le secteur d'Ajaccio* ». On note également qu'il possède des intérêts dans le bar de l'aéroport d'Ajaccio, concédé par le précédent président de la Chambre de commerce et d'industrie, M. Edouard Cuttoli. Les propos entendus concernant M. Colonna apparaissent quelque peu contradictoires. Pour certains, le cœur de ses activités n'est pas situé en Corse, celle-ci constituant plutôt un « sanctuaire » où il se montre particulièrement discret. D'autres, au contraire, voient en lui un « parrain » actif et influent, nouant des liens dans toutes les couches de la société insulaire.

S'agissant de l'éventuelle implantation de la mafia italienne, de nombreux observateurs soulignent que l'île est suffisamment pourvue en bandits pour ne pas éprouver le besoin d'en importer de l'extérieur. En réponse à une question sur une éventuelle implication du crime organisé, notamment italien, en Corse, le directeur général de la police nationale indiquait à la mission d'information sur la Corse : « *au plan opérationnel, je n'ai pas eu, pour ma part, depuis que je suis à ce poste, d'indications précises sur des liens entre la mafia italienne et les actions qui se passent en Corse. En revanche, il est certain qu'il y a des liens entre les personnes* ».

¹ L'un des membres importants de cette bande, M. Georges Seatelli, a été abattu le 24 août dernier.

² Dans le cadre de l'affaire de la « french connection ».

Le rapport de la commission d'enquête sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France, présidée par M. François d'Aubert en janvier 1993, avait évoqué cette question, relevant que *« des témoins ont cependant indiqué à la commission que plusieurs réunions de mafieux avaient eu lieu en Corse et que l'enquête sur l'affaire du casino de Menton (...) avait mis à jour des liens entre la Mafia et le milieu corse »*. Il ajoutait que *« quant aux investissements de la Mafia en Corse, souvent mis en avant par les nationalistes pour justifier leurs exactions, il n'existe guère plus de certitudes »*.

A ce sujet, on évoque pourtant régulièrement l'île de Cavallo située sur le territoire de la commune de Bonifacio. Comme l'indiquait devant la mission d'information sur la Corse le directeur général de la police nationale, *« Cavallo a fait l'objet d'investissements mafieux italiens »*. A la question posée de savoir si l'on en avait la certitude, il indiquait : *« c'est une certitude au sens du renseignement. C'est de la conviction policière ; il reste à mettre cela en évidence de façon procédurale »*.

Le rapport d'Aubert évoquait déjà le cas de Cavallo en ces termes : *« Des rumeurs ont couru sur des investissements immobiliers, comprenant la construction d'un village de vacances dans l'île de Cavallo, au sud de la Corse. D'après les renseignements fournis par la police italienne, ces investissements seraient financées par l'intermédiaire de M. Lillo Lauricello, considéré comme un spécialiste du recyclage de l'argent de la mafia. L'enquête menée en France sur cette affaire a révélé que des financements provenaient de prêts bancaires consentis par des banques helvétiques, qui étaient eux-mêmes couverts par la garantie à l'exportation accordée par l'État italien »*.

Surnommée « l'île des milliardaires », l'île de Cavallo appartient en effet à une société privée, la Compagnie des îles Lavezzi (CODIL) qui a, à plusieurs reprises attiré l'attention des services fiscaux ou des services de police. Elle a aussi attiré l'attention des milieux nationalistes qui ont monté deux actions violentes sur l'île, la première en 1992 par le mouvement Resistanza, la seconde en 1995 revendiquée par le FLNC-Canal historique.

Il est à noter qu'elle a su échapper à l'attention du tribunal de commerce d'Ajaccio. En avril 1995, le commissaire aux comptes de cette société mettait en œuvre la procédure d'alerte mais, dans un jugement de juillet 1995 confirmé en appel en décembre 1996, le tribunal de commerce constatait que la société ne se trouvait pas en situation de cessation des paiements. A la suite d'une nouvelle saisine directe par le commissaire aux comptes, le tribunal de commerce d'Ajaccio rejetait, par un jugement du 12 janvier 1998, la saisine, estimant que la société ne se trouvait toujours pas en situation de cessation des paiements. Apparemment, le tribunal se contentait

des déclarations du nouveau commissaire aux comptes – puisque le précédent, auteur de la saisine, avait démissionné – indiquant qu’il n’avait pas l’intention de mettre en œuvre la procédure d’alerte.

c) Les groupes nationalistes et la tentation affairiste

Dans son article de la revue *Hérodote*, l’universitaire Marianne Lefèvre décrivait les stratégies des deux principaux courants nationalistes.

« Le Mouvement pour l’autodétermination, MPA–Canal habituel, surnommé dans l’île le « mouvement pour les affaires », est majoritairement composé aujourd’hui de socio-professionnels du tourisme et du commerce, d’entrepreneurs et de membres de professions libérales. Le trésor de guerre amassé durant les années grâce au racket a été réinvesti : hôtels, commerces, bars, machines à sous, principalement localisés dans le golfe d’Ajaccio et le port de l’Amirauté, l’extrême sud et la Balagne, le continent et l’étranger. Les militants de ce courant nationaliste ont désormais un patrimoine à protéger et à faire fructifier. Ils sont entrés dans une phase d’investissement et de revitalisation du littoral insulaire (...), ils ne parlent plus d’indépendance, mais de développement économique géré par les pouvoirs locaux.(...) Ces nationalistes sont mûrs pour revendiquer à leur tour une paix civile garante de prospérité économique. »

« Le Canal historique-Cuncolta s’est quant à lui spécialisé dans le prélèvement de fonds, soit de l’État, soit des investisseurs insulaires, continentaux et étrangers.(...) Les investisseurs sont traditionnellement soumis à l’impôt révolutionnaire, comme dans les grands complexes touristiques ou les entreprises de transports.(...) Les militants du Canal historique sont moins intégrés que ceux du Canal habituel dans le tissu économique de l’île. Ils ne créent que très peu d’entreprises, excepté dans l’agriculture ou le transport de fonds.(...) Si les dirigeants officiels de la Cuncolta en Haute-Corse sont majoritairement des avocats du barreau de Bastia, les troupes officielles et clandestines sont quant à elles de plus en plus mobilisées parmi les chômeurs et les jeunes des quartiers sud-bastiais (...); ce mouvement nationaliste, qui recrute parmi les agriculteurs, les petits commerçants et les artisans, compte dans ses rangs une part croissante d’hommes de main.(...) Dans ce contexte de racket systématique et d’endettement généralisé, l’observation des règles républicaines devient un obstacle. Inversement, une déréglementation institutionnelle du territoire insulaire offre des perspectives d’avenir : le statut de TOM revendiqué par la Cuncolta entre dans cette logique de spécificité et de territoire hors norme où tout est possible. ». Il convient de noter que la Cuncolta vient de renouer avec la revendication indépendantiste, abandonnée pendant plusieurs années.

Cette implication dans les affaires liées au tourisme de membres éminents des mouvements nationalistes expliquerait, pour certains observateurs, que la trêve estivale des attentats soit aussi régulièrement observée depuis de nombreuses années.

2. ? Des liaisons dangereuses

Plusieurs des témoins entendus par la commission d'enquête ont estimé que l'origine des liens noués peut être d'abord trouvée dans les liens familiaux ou dans les liens amicaux tissés dès l'enfance.

« Toute la société insulaire connaît, soit parce qu'elle a des liens de sang, soit parce qu'elle a des liens d'amitié, des gens qui ont lutté contre la loi ou qui ont dérivé par rapport à l'application de la loi. En d'autres termes, il n'y a pas dans l'île de milieu qui soit totalement exempt de relations avec des éléments de dérive. Cela n'existe pas. Dans chaque grande famille insulaire, on trouve à un degré de parenté plus ou moins proche, un militant nationaliste, un voyou, un garçon fiché au grand banditisme, fils, neveu ou cousin » a expliqué un magistrat en poste sur l'île.

De même, l'ancien responsable administratif déjà cité indiquait : *« comment le lien (...) se réalisait-il ? Par le fait que ces personnes vivaient ensemble, se côtoyaient en permanence, se parlaient, se connaissaient depuis l'enfance. De ce fait, par delà les éventuelles divergences de point de vue, les contacts continuaient. Dans les manifestations, et notamment les enterrements, toute la société corse est représentée, c'est un moment où tout le monde s'embrasse, même les pires ennemis ».*

Mais l'explication par les liens familiaux ou amicaux ne saurait suffire. En effet, des liens transversaux ou des alliances paradoxales apparaissent à l'observateur attentif.

L'affaire de la caisse régionale du Crédit agricole en donne de multiples exemples.

Ainsi, les investigations menées par les inspecteurs généraux des finances sur le cas de M. François Musso mettent en évidence des relations d'affaires entre des personnes dont les appartenances politiques différentes ne pouvaient laisser supposer des liens aussi étroits. Ainsi, il apparaît que M. Musso a pu rembourser une partie de ses emprunts grâce à des sommes versées par M. Toussaint Luciani qui, au terme d'un parcours politique sinueux se trouve aujourd'hui à l'Assemblée de Corse. D'autres liens, au travers de *« montages particulièrement complexes »* ont été mis au jour, puisqu'il apparaît que :

« - des prêts contractés pour l'acquisition d'un appartement ont été reversés, par l'intermédiaire de M. Antoine Luciani, à diverses sociétés de construction et de promotion immobilière pour 1,4 million de francs . Le prêt a été partiellement remboursé grâce à un versement de M. Toussaint Luciani, qui possède un compte joint avec M. Antoine Luciani ;

« - un prêt de 2,3 millions de francs, consolidé dans le cadre de la « mesure Balladur », a donné lieu à des versements de 618.000 francs à la société immobilière Pantalacci de M. Noël Bernard Pantalacci¹ ainsi qu'à des versements de 1,8 million de francs au profit de l'entreprise de travaux publics Antoniotti-Natali, qui a été dirigée par l'ancien président du conseil général de Haute-Corse, dont les contreparties n'ont pas été éclaircies ;

« - le paiement d'une partie des échéances du prêt est consécutif à des ventes de terrains à une société italienne. »

L'enquête sur le Crédit agricole confirme également les liens entre certains milieux nationalistes et les institutions en charge de l'agriculture en Corse. L'affaire du domaine de Pinia à Ghisonaccia dans la plaine orientale l'illustre parfaitement.

Ce domaine, exploité d'abord par des agriculteurs rapatriés, a été occupé en 1979 par un groupe d'éleveurs corses. Le domaine a alors été racheté par une filiale du Crédit agricole, la *Segespar*, qui l'a d'abord donné à bail à la SAFER. Devant l'impossibilité de l'allotir, celle-ci suspend le bail. En 1985, la *Segespar* la donne à bail à la SCA *Di a Pieve di castellu*, fondée par des militants nationalistes et dont le gérant est M. Mathieu Filidori². Cette société a bénéficié d'importants crédits de la caisse régionale du Crédit agricole, de subventions publiques ainsi que des « mesures Balladur » et Juppé. Comme l'indique le rapport de l'Inspection générale des finances, la société *« exerce une activité assez réduite compte tenu de la taille du domaine de Pinia qui lui est donné à bail (880 hectares). En revanche, (elle) est au cœur d'un écheveau de sociétés regroupant les mêmes associés, qui exercent des activités diverses (restauration, chasses, gestion immobilière en association avec un groupe italien (...)) »*.

¹ Président de la CADEC.

² Emprisonné dans le cadre de l'enquête sur l'assassinat du préfet Claude Erignac, il est membre du Collectif pour la Nation fondé par M. Marcel Lorenzoni. Il dirige en outre le Syndicat corse de l'agriculture, fondé en 1985 par le FLNC.

De même, le dossier des ventes successives de l'hôtel Miramar¹ met en relation, non seulement M. Jean-Jérôme Colonna, mais aussi M. Noël Pantalacci, président de la CADEC, M. Robert Feliciaggi, maire de la commune de Pila-Canale, fief de la famille Colonna, et qui a fait fortune en Afrique dans l'import-export et les jeux. D'ailleurs, MM. Pantalacci et Feliciaggi n'ont-ils pas été élus à l'Assemblée de Corse sur la même liste en mars dernier ? Rappelons que, lors des élections législatives de 1997, M. Feliciaggi était le suppléant de M. Denis de Rocca Serra², adversaire de M. Jean-Paul de Rocca Serra : son cousin, M. Toussaint Luciani, qui a eu également à connaître d'affaires africaines, a été cité comme leur directeur de campagne.

L'on ne peut que s'étonner des liens croisés et des rivalités qui concernent des hommes aux intérêts importants dans plusieurs secteurs économiques, dont le monde des jeux, en France ou en Afrique. Leur proximité avec le banditisme et certains milieux nationalistes confortent la perception de l'« émergence d'un système ».

On peut également déceler les traces d'une connivence ancienne, du moins dans les périodes électorales, entre les mouvements nationalistes et les élus traditionnels de l'île. Ces traces peuvent être observées notamment lors des élections. Cela s'est notamment vérifié lors des élections municipales de 1995, à Ajaccio et à Porto-Vecchio notamment, où il est apparu que chacune des organisations nationalistes soutenait l'un des deux principaux camps en présence. Comme l'explique l'universitaire Marianne Lefèvre, « *l'Assemblée territoriale est dispensatrice de fonds publics et ses choix conviennent aux nationalistes de l'intérieur montagnard de la Cuncolta : ils privilégient étonnamment le secteur de l'agriculture (...) (par exemple) pour la "revitalisation de l'intérieur" en matière d'élevage porcin prôné par la Cuncolta* ».

De même, les exemples ne manquent pas d'adoption par la majorité de l'Assemblée de motions déposées par les nationalistes, sur les sujets les

¹ Cf deuxième partie du rapport.

² M. Denis de Rocca-Serra, ainsi que son frère, est également mis en cause par le rapport de l'Inspection générale des finances sur la caisse régionale de Crédit agricole. Le rapport note que « *loin de servir au redressement de l'exploitation agricole, les prêts ont le plus souvent abondé les comptes personnels de MM. de Rocca-Serra (...) tout en continuant à emprunter et tout en accumulant des arriérés, M. Denis de Rocca-Serra a financé à hauteur de 110.000 francs sa campagne législative de 1997 sur un compte ouvert au Crédit agricole.* »

plus divers. Rappelons notamment qu'en 1989, la seconde amnistie avait été réclamée par l'Assemblée de Corse elle-même.

Enfin, certains observateurs soulignent la tentation politique du milieu. Un haut magistrat qui a été en poste sur l'île évoquait le rôle d'agents électoraux joué par les différentes bandes pour collecter les votes par procuration ou participer aux campagnes d'affichage. Il indiquait que, souvent choisis comme gardes du corps ou membres de service d'ordre, ces hommes s'étaient tissés un réseau de relations non négligeables « *susceptible de générer un processus mafieux irréversible au sein même des assemblées territoriales* ». Un témoin entendu par le rapporteur évoquait également l'intérêt grandissant pour la chose politique manifesté par les membres de la « Brise de mer » ou leurs relais.

Ainsi, de complaisances tacites en liens occultes « à géométrie variable » - entre socio-professionnels, éléments issus des mouvements nationalistes, délinquance organisée et une étroite minorité d'élus insulaires -, tous les éléments d'un système pré-mafieux se mettaient en place.

3.2 Des méthodes inacceptables

Pour garantir leurs positions et protéger leurs intérêts, ces réseaux n'hésitent pas à recourir à des intimidations ou à des violences organisées.

Parfois, les intimidations ont un caractère public, une des tactiques communément employées consistant à s'abriter derrière une ou plusieurs professions, notamment pour mettre en échec des procédures de recouvrement de créances ou réclamer des mesures de désendettement général.

D'après certaines informations parvenues à la commission d'enquête, ces manœuvres revêtent d'ailleurs un caractère plus discret. On a évoqué, pas toujours à mots couverts, des menaces sur des magistrats ou certains responsables administratifs.

En matière agricole, M. Michel Valentini était coutumier du fait. En février 1996, alors que la question de l'endettement agricole était au centre des préoccupations, il organisait une réunion à Ghisonaccia, au cours de laquelle une motion, adoptée à l'unanimité, décidait que tous les agriculteurs s'opposeraient par tous les moyens à la saisine de leur exploitation. Dans son discours, M. Valentini affirmait que « *de notre côté, nous ne nous laisserons pas sacrifier sans réagir* ». L'éclatement de l'affaire de la caisse régionale de

Crédit agricole, qui le met gravement en cause avec son épouse¹, lui a donné l'occasion de se livrer à une tactique analogue. Lors d'une réunion de responsables agricoles organisée à la Chambre régionale d'agriculture le 13 mars dernier, il a dénoncé « *la cabale menée contre la profession* » et « *une orchestration digne de la pire chasse aux sorcières* ». Affirmant que les agriculteurs « *défendront (leur) outil de travail et (leur terre) jusqu'au bout* », il ne craignait pas alors de déclarer : « *des débordements violents ne sont pas à exclure* ».

Beaucoup plus inacceptables encore sont les menaces graves et directes dont un membre du corps préfectoral a fait l'objet de la part de M. Valentini. Ces pressions visaient à détourner ce fonctionnaire, dont le témoignage a été recueilli, d'une attitude jugée trop vigilante sur les dossiers agricoles.

Un comportement analogue peut être repéré également chez certains professionnels du tourisme. Ainsi, la Coordination des industries touristiques de la Corse n'a pas craint en 1996 de susciter des manifestations de professionnels endettés pour s'opposer par exemple à des ventes judiciaires provoquées par leurs créanciers, notamment la CADEC. Elle s'était d'ailleurs associée, cette année-là, aux comités d'agriculteurs endettés pour constituer, à l'initiative de M. Michel Valentini, un comité de crise. Or, le vice-président de cette coordination, M. Charles Colonna d'Istria², est l'un des principaux associés au sein du complexe Santa Giulia, qui constitue par ailleurs le principal risque de...la CADEC.

Le recours aux pressions ou aux intimidations peut intervenir pour défendre des intérêts personnels sans passer sous le couvert de la défense d'une profession ou d'un secteur en difficultés.

Ainsi, M. Gilbert Casanova, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Corse-du-Sud, connaît quelques démêlés avec les services fiscaux et l'URSSAF.

¹ Tous deux ont été mis en examen, en mai dernier, pour détournement de fonds publics, abus de biens sociaux et escroquerie. Incarcérés, ils ont été remis en liberté en juillet sous contrôle judiciaire et contre versement d'une caution portée en appel à 1,2 million de francs.

² Entendu par la mission d'information sur la Corse, M. Charles Colonna d'Istria est également le président du conseil régional des professionnels du tourisme corse.

En dette d'environ 250.000 francs au titre du non-reversement de la TVA¹, M. Gilbert Casanova a fait l'objet, de la part des services fiscaux, d'un avis à tiers détenteur sur l'un des comptes actifs de ses sociétés. Convoquant une conférence de presse en présence du personnel d'une société qu'il avait pourtant juridiquement transmise à son fils, il a déclaré que cette action des services fiscaux était motivée par un souci de représailles en raison des critiques sévères qu'il avait formulées quelques semaines auparavant sur la note rédigée par l'inspecteur général des finances François Cailleteau. D'après certaines indications fournies à la commission d'enquête, sa réaction n'a pas été seulement publique : des témoins ont évoqué des interventions auprès du directeur des services fiscaux et du préfet Claude Erignac lui-même. Interventions qui se sont révélées vaines, M. Gilbert Casanova ayant dû honorer sa dette.

Il était à l'évidence coutumier de ces méthodes. Le témoignage d'un ancien trésorier-payeur général a été recueilli, qui a évoqué la venue inopinée de M. Casanova dans ses locaux et les pressions personnelles qu'il exerça ce jour-là.

M. Gilbert Casanova a également été assigné devant le tribunal de commerce d'Ajaccio par l'URSSAF, le 22 décembre dernier : la requête porte sur 999.413,19 francs de cotisations sociales impayées, certaines depuis 1995². Quelques jours plus tard, dans la nuit du 8 au 9 janvier 1998, le garage de M. Casanova était gravement endommagé par un attentat, détruisant au passage toute la comptabilité de la société³. Le comportement du tribunal de commerce à l'égard de cette requête est particulièrement étonnant. Audiencé d'abord pour le 26 janvier, le dossier a été reporté ensuite à quatre reprises, d'abord pour le 2 mars, puis pour le 20 avril, puis pour le 8 juin, enfin pour le 6 juillet. A l'issue de cette audience, le tribunal de commerce a rendu un jugement avant dire droit renvoyant l'affaire en Chambre du conseil pour le 7 septembre « *pour entendre la débitrice* ».

¹ Ce comportement est particulièrement choquant de la part d'un président d'une Chambre consulaire puisque la TVA est un impôt supporté par les consommateurs et que les opérateurs économiques ne font que le collecter.

² Il convient de noter que cette somme ne représente qu'une petite partie de la dette de M. Casanova à l'égard de l'URSSAF, puisque celle-ci atteint au total près de 7 millions de francs. Par ailleurs, le Trésor a engagé en septembre 1997 une procédure pour recouvrer environ 840.000 francs de taxe professionnelle impayée.

³ Il faut relever que si la loi fait obligation aux sociétés de déposer leur comptabilité auprès du tribunal de commerce, bien peu le font. M. Casanova s'était lui-même dispensé du respect de la loi au cours des années récentes.

Cette attitude, pour le moins indulgente du tribunal de commerce, a été justifiée par certains témoins par le souci de préserver l'emploi de la trentaine d'employés de la société et de laisser le temps à la société d'éclairer le tribunal sur sa situation, tâche rendue plus ardue par la disparition de sa comptabilité. La désignation d'un administrateur judiciaire dès la première audience aurait pu pourtant permettre d'avoir plus rapidement une juste vision des choses.

Ainsi, à l'abri de liens protéiformes et par l'utilisation de méthodes douteuses, un véritable « *système-lié* » se mettait progressivement en place, pour reprendre l'expression utilisée devant la commission d'enquête par un haut responsable sur l'île. Observant « *l'embryon d'un système-lié, où l'argent et le pouvoir, se soutenant, se sont mis en mouvement* », il poursuivait : « *le rapport de l'Inspection générale des finances sur le Crédit agricole fait apparaître que sur les mêmes dossiers, nous retrouvons ce fameux triangle de politiques qui distribuent des crédits et des autorisations, d'affairistes – grand banditisme ou nationalistes – qui investissent, recyclent ou spéculent et de certaines institutions qui sont investies pour développer une façade d'honorabilité* ».

La constitution, à Bastia, du pôle de lutte contre la délinquance financière répond donc à une impérieuse nécessité pour « casser » dans les meilleurs délais un phénomène qui, s'il parvenait à se consolider encore davantage, ruinerait le rétablissement de l'État de droit en Corse.

IV. ? DES PROPOSITIONS POUR UNE STRATÉGIE DURABLE ET CRÉDIBLE DE L'ÉTAT EN CORSE

Tout au long de ses six mois d'enquête, la commission a cherché à cerner la situation au-delà des péripéties du quotidien. Mais elle a considéré que sa tâche ne pouvait se borner à un simple constat.

Sans prétendre apporter des solutions définitives à des problèmes dont elle a pu mesurer la diversité et la complexité, la commission d'enquête a souhaité dessiner les principales orientations qui, selon elle, doivent inspirer l'action des pouvoirs publics et proposer des mesures concrètes.

Trois impératifs majeurs doivent être retenus et s'inscrire dans la durée, faute de quoi les meilleures intentions perdraient toute crédibilité.

Pour que les Corses reprennent confiance en l'État, il faut qu'ils puissent compter sur son appui ferme et constant dans les missions qui lui incombent : faire respecter par tous les lois républicaines est la première d'entre elles.

Il appartient également aux acteurs locaux d'assumer pleinement les responsabilités qui leur ont été dévolues par le statut de 1991. L'État peut les y aider, dans le respect des compétences de chacun, mais des choix sont à faire qui ne doivent pas être éludés. La préparation du nouveau contrat de plan, les prochaines échéances communautaires peuvent être des moments privilégiés pour dégager des lignes d'action fortes, des priorités et des échéanciers qui permettent aux Corses de savoir où ils vont.

Enfin, pour que ces choix soient compris et acceptés par la population, il importe que celle-ci se reconnaisse dans ceux qui les auront faits. S'il n'est ni utile ni opportun de remettre en chantier le statut de l'île dont il est apparu à la commission d'enquête que les possibilités n'avaient pas été jusqu'ici totalement explorées, il est indispensable que des aménagements puissent être envisagés à plus ou moins longue échéance afin d'améliorer le fonctionnement démocratique des institutions.

A.– UN ÉTAT FERME PRÊT À SANCTIONNER LES INFRACTIONS AUX LOIS RÉPUBLICAINES

La commission d'enquête a pu mesurer les dérives constatées depuis des décennies. Ces « mauvaises habitudes » ne changeront pas du jour au lendemain.

Parce que l'État a fait preuve d'une grave inconstance au gré des alternances, des amnisties, des effacements de dettes, des volte-face, l'important aujourd'hui est la **durée** et la **sérénité** dans son action. Il s'agit de faire échec à une possible coalition de tous les intérêts « négatifs » qui ne serait rien d'autre qu'une spéculation sur un prochain revirement. Dès lors, il est du devoir de la commission d'appeler solennellement les gouvernements actuel et futurs de la France à « *maintenir le cap* ».

Il convient également de réaffirmer que l'État de droit, n'est pas l'état d'exception mais la simple norme républicaine. C'est ce que la République doit à l'immense majorité des Corses. Les lois de la République ne sont pas oppressives mais, au contraire, protectrices et libératrices et les Corses ont besoin d'être protégés de la violence.

L'État de droit constitue donc un passage obligé pour l'avenir de l'île, car il ne saurait y avoir de développement durable et équilibré hors du droit.

1.– Maintenir le cap de la fermeté

Beaucoup l'ont dit devant la commission d'enquête, l'œuvre de restauration de l'État de droit demandera beaucoup de temps et donc beaucoup d'efforts. Comme l'a souligné un ministre en exercice, « *nous rencontrerons des obstacles, peut-être même devons nous affronter quelques coups de tabac. Nous subirons même, peut-être, des revers provisoires. Il nous faudra garder le cap.* »

Le préfet Claude Erignac avait été nommé sur l'île en janvier 1996 pour initier cette démarche. Il avait choisi de l'engager à un rythme progressif alliant rigueur et pédagogie pour faire sortir la Corse de longues années de dérive.

Comme le soulignait le Président de la République dans le discours qu'il a prononcé lors de l'hommage national à Ajaccio quelques jours après

son assassinat, à travers le préfet Claude Erignac c'est « *l'État dont il était l'incarnation et le symbole* » qui était visé.

Dès lors, ce coup grave porté à la République ne pouvait qu'entraîner une accélération de l'action de redressement entreprise. « *La Corse, c'est une succession de moments* » a dit un haut fonctionnaire qui connaît bien le dossier.

a) Les manquements les plus graves doivent être rapidement réprimés

La Corse et ses habitants ont trop connu, au cours des dernières décennies, ce que plusieurs témoins ont appelé des « *moulinets sécuritaires* » ou des « *gesticulations* ». Il importe donc que l'attente qu'ils manifestent aujourd'hui ne soit pas, une fois de plus, déçue. « *Les Corses sont des gens qui vous attendent au tableau d'affichage* » a dit un magistrat qui a été en poste sur l'île.

• Le dossier de la caisse régionale de Crédit agricole doit être instruit sans tarder

La révélation des errements de la caisse régionale de Crédit agricole, en ce qu'elle laisse soupçonner l'existence d'un véritable « système », constitue sans nul doute l'autre dossier essentiel du moment. Par le nombre des personnes mises en cause, par les responsabilités qu'elles exerçaient ou exercent encore, par l'ancienneté des pratiques mises au jour, ce dossier a pris une importance emblématique. Même si le « *temps judiciaire* » a son rythme propre, toujours trop lent pour l'observateur extérieur, la justice doit ici aussi passer le plus rapidement possible.

• L'arme fiscale et financière doit être utilisée de manière offensive

L'arme fiscale et financière a été trop longtemps négligée en Corse.

Depuis 1994, le nombre de plaintes pour fraude fiscale transmises aux parquets d'Ajaccio et de Bastia par les directions des services fiscaux après avis de la commission des infractions fiscales a été, on l'a vu, particulièrement faibles.

Certes, même au niveau national, le nombre de plaintes de ce type ne se compte pas par milliers chaque année. Cependant, dans une île où les manquements à la législation fiscale sont aussi nombreux et où les soupçons de blanchiment d'argent sale existent, l'arme fiscale et, plus largement financière, devrait donner des résultats appréciables. C'est d'ailleurs la

conclusion à laquelle M. Gérard Bougrier, ancien préfet délégué pour la sécurité était parvenu, après d'autres, dans une note¹ transmise au cabinet du ministre de l'Intérieur.

L'action en matière fiscale ne se résume pas à la lutte contre la fraude organisée. Elle doit également s'attacher à faire en sorte que l'application de la loi fiscale redevienne en Corse identique à ce qu'elle est dans les autres régions françaises. A cet égard, la mise en œuvre du « *plan d'action pour le respect de la loi fiscale en Corse* », que le ministère de l'économie et des finances a défini en octobre 1997 doit être poursuivie. D'autant plus que, d'après les informations transmises à la commission d'enquête, les premiers résultats apparaissent encourageants.

Ce plan comportent 14 mesures, dont 5 d'initiative locale, visant à renforcer et dynamiser l'action des services fiscaux et des services chargés du recouvrement.

PLAN D'ACTION POUR LE RESPECT DE LA LOI FISCALE EN CORSE

I) Les mesures d'initiative locale

- Augmenter la fréquence des contrôles fiscaux sur pièces et sur place.
- Traiter plus rapidement les déclarations d'impôt sur le revenu.
- Réduire le nombre de retardataires en TVA.
- Maintenir, si possible intensifier, le nombre de plaintes pour fraude fiscale.
- Réduire le volume du courrier non distribué.
- Coordonner les actions de recouvrement entre la direction de la comptabilité publique et la direction générale des impôts.
- Améliorer la productivité des postes comptables.
- Dynamiser le recouvrement contentieux.
- Renforcer les contrôles en matière de ventes d'alcools.

¹ Cf annexe.

II) Les mesures d'initiative nationale

- Accélérer la reconstruction de la partie démolie de l'hôtel des impôts de Bastia.
- Consolider ou renforcer les effectifs des deux directions des services fiscaux.
- Soutenir l'action des agents par des formations adaptées.
- Procéder à quelques contrôles ciblés effectués par des vérificateurs des directions spécialisées nationales.
- Faire le point à échéances régulières.

• La lutte contre le grand banditisme doit être menée sans faiblesse

On l'a vu, la Corse connaît une « *dérive mafieuse* ». Les observateurs, comme les services de police, signalent l'existence d'un grand banditisme qui, pour être discret, n'en est pas moins actif et constitue l'un des pôles du « système » dont la mise en place commence à s'ébaucher.

L'État a trop longtemps donné l'impression d'être désarmé face à un tel processus. Beaucoup de temps a sans doute été perdu, qui rendra la tâche peut-être plus difficile.

Mais, les nouveaux outils dont il se dote enfin aujourd'hui, au travers notamment du pôle économique et financier et du renforcement des éléments spécialisés des services de police et de gendarmerie, doivent servir à ébranler les positions acquises dans la plus parfaite illégalité, avant qu'elles ne soient définitivement consolidées.

En ce domaine plus qu'ailleurs, il n'y a pas de place pour une quelconque résignation.

• Tout accommodement avec les mouvements clandestins prônant la violence doit être banni

Les contacts et négociations qui se sont noués au fil des années avec tel ou tel groupe nationaliste n'ont jamais abouti à des résultats durables. Cet insuccès a été constaté, qu'il se soit agi d'accorder des solutions institutionnelles, des aides publiques supplémentaires ou des dérogations à la loi commune en contrepartie d'un abandon toujours hypothétique de la violence. Chaque fois, comme l'a dit un ministre devant la commission d'enquête, elles « *ont conduit à l'impasse et à la ridiculisation des pouvoirs publics* ».

Aujourd'hui, tout préalable institutionnel doit être rejeté, la restauration de l'État de droit ne saurait être partielle ou négociée, et l'efficacité, plus que l'ampleur, de l'effort de solidarité de l'État en faveur de la Corse doit être privilégiée. Il n'y a plus de place pour un quelconque marchandage.

La ligne de conduite est claire. Il importe de s'y tenir.

b) Un état des lieux complet est indispensable

Il ne se passe guère de semaine sans que la presse ne révèle l'arrivée en Corse de telle ou telle mission d'inspection. Depuis celle concernant la caisse régionale de Crédit agricole en avril dernier, leur nombre est impressionnant. Ainsi, par exemple, des enquêtes de l'Inspection générale des affaires sociales sont en cours sur les secteurs de l'emploi, de la formation professionnelle, des hôpitaux et du RMI. D'autres équipes s'attachent à la gestion de la MSA ou de la Chambre d'agriculture de Haute-Corse.

• La mise en place de missions d'inspection doit être systématique

Il convient de s'en féliciter. Mettre un terme aux dysfonctionnements qui ont conduit la Corse à la situation qu'elle connaît aujourd'hui, suppose, en effet, qu'ils soient d'abord clairement mis au jour et analysés. Aucun aspect de la réalité corse, aucune institution ne doit pouvoir échapper à cet état des lieux indispensable.

D'autant plus indispensable qu'il apparaît que la Corse a paradoxalement été peu visitée au cours des dernières années. De plus, lorsqu'elle l'était, les rapports restaient bien souvent lettre morte ou à peu près.

La commission d'enquête ne partage pas le scepticisme manifesté à cet égard devant elle par un ancien ministre¹.

Il est par exemple incompréhensible que **les services relevant du ministère de la justice n'aient fait l'objet d'aucune inspection générale**

¹: « Je n'ai pas besoin de signer des ordres de mission (...) pour vérifier que les règles de la comptabilité publique et des marchés publics sont respectées. Je sais qu'elles ne le sont pas et je sais pourquoi ».

depuis 1990¹ alors que le rôle de cette institution est primordial, que le malaise des magistrats qui la composent avait été mis sur la place publique et que son fonctionnement était aussi décrié.

Dès lors, tous les ministères doivent, s'ils ne l'ont déjà fait, programmer le plus rapidement possible des inspections en s'assurant, comme l'a souhaité un haut responsable sur l'île, de « *leur vocation opérationnelle sur des points très précis* ».

• Le choix de la Chambre régionale des comptes d'orienter ses contrôles sur les grands comptes doit être conforté

Jusqu'en 1998, il apparaît que la Chambre régionale des comptes avait négligé, dans le cadre de ses contrôles, les collectivités les plus importantes ou qui utilisent les financements les plus conséquents.

Ce choix avait été explicité devant la mission d'information sur la Corse par le précédent président de la Chambre par le souci d'une « *démarche pédagogique vis-à-vis des gestionnaires et des comptables publics* », démarche qui, si elle s'est révélée à maints égards positives, a eu l'inconvénient d'être beaucoup trop orientée vers les petites communes.

Ce n'est plus le cas du programme de contrôle que la Chambre a adopté en janvier 1998 pour l'année en cours. Comme l'explique le document publié par la Chambre : « *à compter de 1998, la programmation annuelle est une partie d'un programme quadriennal (1998-2001) qui :*

- *met la priorité des contrôles sur les grands comptes et les comptes importants de la région, et notamment sur le contrôle approfondi de leur gestion,*
- *place en apurement simplifié les comptes retraçant des budgets inférieurs à 5 millions de francs, sauf si le dispositif d'alerte, progressivement mis en place en 1998, montre une situation de certains de ces comptes particulièrement dégradée,*
- *traite les saisines budgétaires dans la stricte application de leur cadre législatif et réglementaire, en respectant notamment les délais prescrits,*

¹ L'inspection ne portait en outre que sur des points particuliers, à savoir le fonctionnement des cabinets d'instruction à Bastia et à Ajaccio.

- *et, au total, permet d'examiner l'ensemble des comptes au cours de la période quadriennale ».*

Le programme porte donc sur la gestion passée de grands comptes, dont :

- pour la Collectivité territoriale de Corse : la Collectivité elle-même et trois de ses offices (office des transports, office d'équipement hydraulique, office de développement agricole et rural) ainsi que la société d'économie mixte Compagnie Corse Méditerranée,
- pour les communes : Ajaccio (ainsi que le centre communal d'action sociale), Porto-Vecchio, Propriano (ainsi que son port), Calvi, Corte, Aleria, opération du port Toga (concernant Bastia et une commune voisine),
- pour les Chambres consulaires : la Chambre régionale d'agriculture ainsi que les deux Chambres départementales.

Un magistrat de la Chambre régionale des comptes a expliqué à la commission d'enquête les objectifs poursuivis : *« La Chambre ne va pas s'orienter vers un contrôle systématique. Dans la situation où se trouve la région, ce n'est pas d'un contrôle systématique dont on a besoin, mais plutôt d'indications et d'informations sur des gestions de secteurs précis des collectivités, pour montrer leurs limites ou leur caractère plus ou moins acceptable. On ne va pas se perdre dans l'examen de secteurs qui ne présenteraient que peu d'intérêt donnant lieu à des lettres d'observations extrêmement lourdes qui ne seraient lues par personne. Il vaut mieux aller à l'essentiel, concentrer l'effort sur des sujets lourds, quitte à revenir quelque temps après, puisqu'en matière de contrôle de gestion, la Chambre n'est pas enserrée dans des exercices, elle peut contrôler les exercices et les thèmes qu'elle souhaite. Cette perspective est retenue par la Chambre, à la fois pour être assez présente dans la collectivité, marquer son territoire et donner des informations précises ».*

Pour asseoir la place qu'elle doit occuper, en Corse comme dans les autres régions et pour que l'opinion de l'île soit pleinement informée de la gestion des institutions locales, il apparaît en outre indispensable que la Chambre organise une audience solennelle de rentrée et procède à la publication annuelle de l'ensemble des lettres d'observations ou avis qu'elle aura rendus dans l'année écoulée.

c) L'application du droit de l'urbanisme constitue une priorité

Enjeu majeur pour le développement de l'île dans les années à venir, l'application des règles de l'urbanisme rencontre en Corse de lourdes difficultés mettant en danger les règles de protection du littoral et des espaces montagneux.

• L'État doit définir une doctrine claire en matière de protection du littoral

Il est essentiel que l'État définisse une doctrine en ce qui concerne les différentes responsabilités dont il a la charge : l'application des lois littoral et montagne et, à travers celles-ci, la préservation des espaces agricoles, sites et paysages, les modalités d'extension de l'urbanisation et la prévention contre les risques naturels (inondations) ou non (incendies de forêt). En effet, l'application moins laxiste de la loi littoral et la définition précise de modalités d'application adaptées aux particularités géographiques locales constitueraient un puissant moyen pour éradiquer les opérations immobilières et touristiques suspectes ou douteuses.

Sans méconnaître les compétences de la Collectivité territoriale en matière de schéma de mise en valeur de la mer, l'État ne doit pas s'interdire d'élaborer sa propre doctrine, quitte à la confronter ensuite avec les autorités territoriales. C'est pourquoi la commission d'enquête préconise de s'inspirer de ce qui a été fait en Martinique ou à la Réunion, où l'État a prêté une assistance technique et juridique forte pour aider ces régions à élaborer leur schéma.

En effet, la mise au point des dispositions du schéma d'aménagement valant schéma de mise en valeur de la mer connaît des difficultés. Après consultations des divers ministères, le préfet de Corse a en effet, en janvier 1998, fait savoir au président du Conseil exécutif, qui les lui avaient transmises en novembre 1997, qu'il ne pouvait les avaliser. Il a estimé que le projet ne comportait aucun périmètre concret en ce qui concerne sa partie terrestre, que des éléments importants d'orientation manquaient et que certaines dispositions apparaissaient contraires à l'esprit de la loi littoral. La position du préfet était confortée par les avis négatifs rendus, chacun de leur côté, par le conseil des sites de la Corse et le Conseil économique, social et culturel de la Corse en décembre 1997.

En matière de documents d'urbanisme, l'État devra également, sur la base des modalités d'application de la loi littoral qu'il se sera fixées, modifier ou réviser ces documents après mise en demeure faite auprès des communes de les mettre en compatibilité, comme le lui autorise le code de l'urbanisme.

Préalable à cette définition des modalités d'application de la loi littoral, l'État doit achever la délimitation du domaine public maritime partout où celle-ci s'avère essentielle, notamment sur les plages¹.

• L'État doit repenser la mise à disposition des collectivités locales de ses services

Il importe également que l'État se montre attentif aux conditions dans lesquelles ses services sont amenés à exercer leurs missions pour le compte des collectivités locales, notamment en matière de délivrance des permis de construire².

On sait que les directions départementales de l'équipement instruisent les dossiers de demandes de permis de construire, soit de droit dans les communes dépourvues de POS, soit dans le cadre de conventions qui peuvent être passées avec les communes lorsque celles-ci sont couvertes par un POS

Cette situation peut être source de difficultés et d'ambiguïtés en raison de la proximité qui en résulte entre les services instructeurs d'une part, et les services chargés du contrôle hiérarchique au sein des directions départementales et ceux chargés du contrôle de légalité d'autre part. Il est évident que la crédibilité de l'État peut être entamée et sa responsabilité engagée si un permis de construire, délivré après instruction par ses services, est contesté lors du contrôle de légalité et annulé en justice.

¹ Ainsi, en Corse-du-Sud, où la pression sur le littoral est particulièrement forte, seulement 9 kilomètres ont été délimités sur un linéaire total de 550 kilomètres (soit 1,6%) ou sur un linéaire minimal à délimiter de 67 (soit 13,4%). La délimitation du sentier du littoral, si elle est moins en retard, apparaît également trop insuffisante : 119 kilomètres délimités sur les 440 pour lesquelles cette délimitation est possible (soit 27%).

² Ce problème se pose de manière plus générale en matière de missions de maîtrise d'œuvre que les services déconcentrés de l'État peuvent remplir à la demande de certaines collectivités territoriales.

• L'État doit définir une politique pénale de l'urbanisme

Aujourd'hui, le contentieux de l'urbanisme, et en particulier le contentieux pénal, présente de graves dysfonctionnements : nombre relativement faible de procès-verbaux, non-recouvrement des astreintes, non-exécution des décisions de justice – notamment des décisions de démolition, de remise en état des lieux ou de mise en conformité avec la loi -, même si ce dernier point n'est peut-être pas spécifique à la Corse.

Cette politique pénale concerne un grand nombre de services de l'État, qu'il s'agisse de la direction de l'équipement, de la direction de l'environnement, des services d'architecture, des directions de l'agriculture, de la gendarmerie, des comptables publics. Ceux-ci doivent donc être étroitement coordonnés à un niveau qui ne peut être que celui de la préfecture.

L'exécution des décisions de justice en ce domaine, qu'il s'agisse du recouvrement des astreintes ou de la démolition effective des constructions jugées illégales, est une impérieuse nécessité.

De ce point de vue, la commission d'enquête se félicite des mesures prises par les deux préfets de mener, au besoin à l'aide de moyens militaires, la destruction de quelques unes des constructions¹ les plus exemplaires et dont la survie constituait, à l'évidence, une provocation connue de tous.

2. ? Recomposer, consolider et remobiliser les services de l'État

Dans la situation que connaît aujourd'hui la Corse, la responsabilité de l'État et de ses services est évidemment engagée. Les carences de l'État sont évidentes et devront être réparées au terme d'une démarche qui ne peut être que de longue haleine. Le choix des hommes, la remise à plat des organisations publiques, les stratégies et les comportements doivent faire l'objet, en Corse, d'attentions constantes.

¹ Au cours des derniers mois par exemple, l'État a procédé ou fait procéder à la destruction d'un chapiteau et de bungalows à Alba-Serena, au démontage de 6 des 21 bungalows du club olympique de Calvi (les 15 autres devront l'être à la fin de la saison), à la destruction d'un mur de pierres de 40 m sur une plage d'Ajaccio et d'installations empêchant l'accès d'une plage de Sartène.

a) Recomposer : l'organisation administrative de l'État doit être revue

« Face à une Assemblée dotée de pouvoirs, il faut un représentant de l'État doté de moyens » a estimé, devant la commission d'enquête, un ancien ministre de l'Intérieur.

Ce sentiment, que partage la commission, plaide à la fois pour un renforcement de l'unité de commandement et pour la modernisation des services de l'État.

• L'unité de commandement doit être renforcée

La décentralisation innovante et très poussée qu'a constitué le statut de 1991 aurait dû être accompagnée par une déconcentration plus ambitieuse et surtout par une meilleure coordination de l'activité de l'État entre les mains de son principal représentant, le préfet de Corse. Ce mouvement, qui vaut en Corse comme pour les autres régions françaises, est ici d'autant plus nécessaire que la tâche est difficile et ne souffre guère de dissonances ou de divergences.

Il n'est donc sans doute pas pertinent, à moyen terme, de maintenir la coexistence du préfet de Corse – qui est aussi le préfet de l'un des deux départements - , du préfet du second département, d'un préfet délégué pour la sécurité ainsi que de quatre sous-préfets sur un territoire aussi réduit que la Corse. La qualité des hommes en place n'est pas en cause, mais la dispersion de l'autorité de l'État dans une région où le caractère dissemblable des problèmes entre le nord et le sud n'est pas très marqué est dommageable.

Un premier renforcement des pouvoirs du préfet de région est intervenue récemment sur un point important. Un décret du 3 juin 1998 lui a, en effet, reconnu une responsabilité analogue à celle d'un préfet de zone de défense. Désormais, le ministre de l'Intérieur pourra lui confier la mission de coordonner l'action des préfets sur l'île en matière de sécurité en cas de crise menaçant gravement l'ordre public, nécessitant la mise en œuvre de moyens exceptionnels et affectant plusieurs départements.

La mise en place à terme d'un triptyque préfet de Corse – préfet délégué en Haute-Corse – préfet délégué à la sécurité mériterait d'être étudiée.

Le renforcement de l'unité de commandement passe également par l'organisation des services déconcentrés dans les deux départements.

Déjà aujourd'hui, le directeur régional de l'équipement est aussi directeur départemental pour la Corse-du-Sud. Il en va de même en ce qui concerne les services déconcentrés du ministère de l'agriculture. Par ailleurs, la fusion de la direction départementale des affaires sociales de Corse-du-Sud avec la direction régionale est en cours. Les justifications données par la ministre de l'emploi et de la solidarité dans une lettre au préfet sont particulièrement éclairantes : « *le statut particulier de la Corse, qui confie à la Collectivité territoriale des responsabilités importantes, rend nécessaire que l'intervention de l'État soit toujours plus cohérente* ». De plus, continue-t-elle, « *les régions comportant un petit nombre de départements présentent des caractéristiques permettant d'envisager des modes d'organisation nouveaux* ».

C'est précisément cette réflexion sur ce que pourraient être ces nouveaux modes d'organisation que la commission d'enquête appelle de ses vœux. La Corse n'est à l'évidence pas la seule région concernée¹. Elle pourrait cependant être un bon terrain d'expérimentation. C'est d'ailleurs ce que soulignait également un ancien préfet de Corse entendu par la commission.

Outre la fusion des structures, il serait opportun de procéder à une nouvelle répartition des compétences à l'intérieur même des directions afin de renforcer le contrôle hiérarchique. L'instruction des demandes d'autorisation d'occupation des sols pourrait, par exemple, utilement être reconcentrée soit au siège même de la direction régionale de l'équipement, soit au niveau des arrondissements afin de réduire, autant que possible, les risques de pressions.

• *La Corse doit bénéficier prioritairement de la modernisation de l'État*

Dans son rapport sur la consommation des crédits publics en Corse au cours des années 1994 et 1995, le préfet Claude Erignac présentait un certain nombre de propositions de « *portée technico-administrative* » propres, selon lui, à améliorer la gestion des crédits publics.

¹ Depuis plusieurs années, dans le cadre de la réforme de l'État, plusieurs scénarii de recomposition de l'administration territoriale ont été expérimentés. Ces schémas nouveaux doivent être accompagnés d'une concertation méthodique avec les personnels.

Outre la mise au point d'un outil performant de suivi des dépenses de l'État, le préfet plaidait pour une gestion plus souple des délégations de crédits. Celles-ci interviendraient dès le début de l'exercice et devraient s'accompagner d'une marge d'appréciation donnée aux ordonnateurs secondaires délégués dans la gestion de ces crédits. De même, il souhaitait que la Corse puisse expérimenter la possibilité, offerte par une circulaire de 1996, de modifier en cours d'exercice la répartition des crédits inutilisés entre les différents services, évitant ainsi que les crédits non engagés en fin d'exercice ne « retournent » aux administrations centrales.

Le préfet regrettait également l'éclatement des lignes et chapitres budgétaires pour les mêmes actions, qui nuit à la clarté et à l'efficacité des engagements budgétaires. Il estimait qu'un regroupement de ces lignes ou une fongibilité dans leur gestion permettrait d'améliorer la mise en place de certains crédits qui, en Corse, transitent par des circuits complexes.

Le préfet plaidait enfin pour le développement d'une gestion interministérielle des moyens communs à différents services de l'État auprès du préfet de région. Cette gestion interministérielle pourrait porter à la fois sur les allocations d'emplois (concours unique de recrutement pour des postes de catégorie C, capacité conférée au préfet de ré-affectation d'emplois entre les administrations déconcentrées) ou sur les moyens budgétaires interministériels.

Sur ce point, il prônait *« la création en Corse, à caractère expérimental, d'un fonds unique placé auprès des préfets, qui regrouperait la quasi-totalité des fonds existants. Utilisable plus rapidement et en tous domaines, en fonctionnement comme en investissement et sans règle d'emploi contraignante a priori, ce fonds permettrait au préfet de Corse, ainsi qu'aux préfets de département selon la nature et le montant des opérations, ainsi que par la voie de délégation aux sous-préfets d'arrondissement, de jouer pleinement leur rôle dans l'animation locale, dans les bassins d'emploi. Ce fonds pourrait être utilisé en complément des interventions de la Collectivité territoriale, ou directement par l'État, seul, en faveur des collectivités locales ou d'entreprises dans le cadre d'une assistance à la maîtrise d'ouvrage et de subventions qui ne fassent pas systématiquement appel à des financements croisés ».*

Il s'agit en fait d'améliorer simultanément la réactivité de l'État et sa souplesse d'intervention, ce qui n'est possible, en Corse comme ailleurs, que si les méthodes d'évaluation et de contrôle interne progressent très fortement.

Ces propositions, nourries par les particularités de la situation de l'île, mériteraient de recevoir des administrations centrales une attention

favorable. La substitution, à des négociations parfois bureaucratiques, d'une gestion partagée avec Paris sur ces différents sujets éviterait, en effet, aux représentants de l'État en Corse une perte d'énergie et de temps considérable.

b) Consolider : les services de l'État doivent être renforcés parfois quantitativement et surtout qualitativement

On l'a vu, la Corse n'est pas globalement mal dotée en nombre de fonctionnaires. Cependant, cette situation globale n'empêche pas l'existence dans certains domaines de l'action de l'État de manque d'effectifs. De même, les difficultés du recrutement et l'absence de mobilité devraient conduire les administrations centrales à repenser leur politique de gestion des hommes.

• Les manques localisés d'effectifs doivent être comblés

Au cours de ses investigations, la commission d'enquête a pu constater un certain nombre de manque de moyens dans des domaines essentiels de l'action de l'État. De même, certaines des orientations supposent un renforcement préalable des effectifs.

? Les effectifs spécialisées de la police et de la gendarmerie doivent être renforcés

Si le nombre de membres des forces de l'ordre par rapport au nombre d'habitants fait de la Corse une des régions les mieux dotées du pays, cette situation n'est pas totalement satisfaisante en raison d'une part, du poids trop important des forces non permanentes qui se succèdent au rythme de brèves rotations, et, d'autre part, du manque de personnels dotés de compétences plus spécialisées.

La situation actuelle peut s'avérer en partie satisfaisante en matière de maintien de l'ordre public. Cependant, elle est à l'origine d'insuffisances qui ont été évoquées, à plusieurs reprises, devant la commission d'enquête.

La première de ces insuffisances a des conséquences catastrophiques : il s'agit de celle constatée, hélas, en matière de renseignement. Il en va de même des brigades anti-criminalité, un ancien responsable de l'île ayant confié son regret de ne pas avoir disposé d'effectifs plus importants¹.

¹ « Sur le continent il paraît normal que dans une ville de 50.000 habitants il n'y ait qu'une ou deux patrouilles qui circulent la nuit, mais à Ajaccio et à Bastia il est

Enfin, il a été souligné à plusieurs reprises l'accaparement des unités de police judiciaire par les affaires en cours, assassinat du préfet Claude Erignac pour la police, affaire du Crédit agricole et attentat de Pietrosella pour la gendarmerie. Leur renforcement par des éléments spécialisés constitue un impératif dans un contexte de probable multiplication des procédures judiciaires.

Dès lors, les efforts consentis par le ministère de la Défense au profit des services de gendarmerie dans l'île méritent d'être mentionnés. En effet, les effectifs de la section de recherche ont été doublés – ils sont passés de 28 à 55 – au point de faire de celle de Corse l'une des plus importantes de France. De même, la création d'une nouvelle unité d'intervention - le groupement de protection et de sécurité – a été récemment annoncée et celle-ci devrait être opérationnelle en septembre. Cette unité, composée de 95 hommes, sera chargée de missions de maintien de l'ordre, de protection de personnalités et de renseignement.

Le fait que cette unité soit constituée, pour environ la moitié de ses effectifs, de gendarmes déjà présents en Corse au sein d'un escadron de gendarmerie mobile dissous en juin dernier, montre que l'efficacité future des services de police et de gendarmerie résultera avant tout d'une restructuration interne et non pas forcément d'un renforcement continu des effectifs globaux¹.

absolument nécessaire que ces patrouilles soient plus nombreuses ; elles étaient au nombre de cinq ou six et je considérais que c'était largement insuffisant, alors même qu'il y a peu de gens qui y circulent la nuit. ».

¹ Il ne sera pas toujours nécessaire de maintenir en Corse 1 policier ou gendarme pour 100 habitants !

? *Les services d'enquête des services fiscaux doivent être étoffés*

En raison du souhait de voir l'arme fiscale et financière utilisée de manière plus offensive, le renforcement des moyens des services fiscaux apparaît nécessaire.

Il a été expliqué, à plusieurs reprises à la commission d'enquête, que le rôle des brigades de recherche et de contrôle était inappréciable dans la recherche du renseignement. Or, pour des raisons historiques¹, ces brigades sont bien moins dotées que leurs homologues du continent.

? *Des moyens d'études des services de l'urbanisme doivent être affectés temporairement*

La nécessité pour l'État de déterminer une doctrine claire en matière d'urbanisme et d'application de la loi littoral et d'assister la Collectivité territoriale dans la mise au point du schéma d'aménagement suppose un renforcement momentané des services d'études en matière d'urbanisme. Une équipe temporaire composée de plusieurs chargés de mission de haut niveau devrait donc être mise à la disposition de la direction régionale de l'équipement.

• *La politique de recrutement doit être repensée*

« *En Corse, il faut une politique de nomination qui sorte de l'ordinaire* » estimait devant la commission d'enquête un magistrat qui a été en poste sur l'île. Il ajoutait qu' « *il faut prendre des professionnels, des gens dont la compétence et le profil forcent le respect* ».

Ce constat n'est pas nouveau. Déjà au XIX^{ème} siècle, le procureur Mottet notait : « *de ce que les fonctions en Corse sont pénibles et périlleuses, (le gouvernement) n'en conclut pas qu'elles méritent de plus grandes récompenses, mais au contraire qu'elles sont d'un rang inférieur. Aussi ne songe-t-il le plus souvent à envoyer en Corse que les hommes de moindre mérite ou même les fonctionnaires qui ont encouru sa disgrâce* ».

? *Seuls des personnels expérimentés doivent être affectés en Corse*

Quelques mesures récentes prises par le gouvernement montrent que celui-ci n'est pas insensible au problème de la qualité des recrutements

¹ A l'origine, ces brigades sont surtout compétentes en matière de droits indirects, droits dont la Corse est largement exonérée.

des responsables administratifs. La trésorerie générale de Corse-du-Sud a ainsi été reclassée en deuxième catégorie (et non plus en quatrième comme auparavant) et le secrétariat général de la préfecture de ce même département en première catégorie. Statutairement, ces reclassements supposent la nomination de personnes d'un rang hiérarchique supérieur et ayant donc plus d'ancienneté.

Mais, plus généralement, il est impossible de continuer à affecter en Corse des personnels qui sortent des écoles et n'ont donc aucune expérience professionnelle. Cette politique a eu des conséquences dommageables en ce qui concerne la justice. Il est donc – *a priori* – regrettable que les magistrats supplémentaires affectés, cette année, à la Chambre régionale des comptes le soient pour l'un directement à sa sortie de l'école nationale d'administration et pour l'autre, directement issu du tour extérieur.

? *Stimuler le volontariat des personnels affectés en Corse*

La mise au point de « *contrats de carrière* », pour reprendre la formule proposée par le magistrat déjà cité, devrait être de nature à susciter un plus grand nombre de candidatures spontanées ou à éviter trop de refus.

Il s'agirait, en effet, de déterminer avec le candidat la durée prévisible de son séjour en Corse et de définir les conditions du déroulement ultérieur de sa carrière. En effet, poursuivait le magistrat « *quelqu'un qui va (...) à Ajaccio ou à Bastia, qui donne le meilleur de lui-même avec une équipe de qualité, doit, à un moment, pouvoir sortir la tête haute et non se faire passer devant par des gens qui ne se sont pas mouillés comme lui pour la République* ».

? *Les affectations doivent être faites avec prudence*

Il ne s'agit pas pour la commission d'enquête de dire, comme elle a pu l'entendre, qu'il ne faut plus nommer de Corses en Corse et jeter ainsi le soupçon sur un certain nombre de nos concitoyens. Le désir de venir « travailler au pays » est tout aussi légitime en Corse que dans le reste de la France.

Cependant, il est des domaines où les conditions d'exercice sont telles que le principe de prudence s'impose dans certains cas. Il s'agit même d'une mesure de protection du fonctionnaire lui-même contre les pressions qu'il pourrait subir dans son travail.

Un ancien ministre a avoué devant la commission d'enquête avoir « *refusé de nommer des fonctionnaires corses en Corse* ». « *Je les écartais même systématiquement. C'était peut-être exagéré, mais je ne pouvais pas faire autrement* » a-t-il précisé.

Les fonctions régaliennes de l'État – police, justice – relèvent évidemment de ces domaines où la prudence et le choix raisonné des candidatures s'imposent. D'ailleurs, on peut observer que c'est la méthode choisie par la gendarmerie. Celle-ci, en effet, s'efforce d'éviter d'affecter dans une région quelconque – en Corse comme ailleurs - un gendarme qui y aurait des liens, notamment familiaux, trop importants.

• La mobilité des personnels doit être organisée

La plupart des rapports d'inspection le soulignent : la rotation trop rapide des fonctionnaires d'autorité (directeurs, adjoints,...) s'accompagnent d'une mobilité quasi inexistante dans les autres échelons de la hiérarchie administrative. Ce n'est certainement pas un problème propre à la Corse. Cependant, il y a des conséquences beaucoup plus dommageables.

Les administrations centrales devront s'attacher à organiser une plus grande mobilité des agents, à quelque niveau de la hiérarchie qu'ils appartiennent. Ce n'est une bonne chose, ni pour l'agent lui-même ni pour le service, de voir des postes occupés par la même personne pendant dix ans, voire des durées supérieures.

Cette mobilité ne signifie pas un retour sur le continent. Elle peut aussi, sans doute plus aisément et de manière plus acceptable pour les personnels, s'effectuer dans l'île dans un autre service ou dans une commune avoisinante.

La mise en place d'une telle politique de mobilité s'avère sans doute plus nécessaire pour les services des ministères des finances ou de l'équipement. On a constaté, par exemple, le rôle essentiel et stratégique joué, en Corse comme ailleurs, par le réseau des comptables publics. L'instauration d'une règle de mobilité au bout d'une certaine durée d'affectation – 5 ans par exemple – constituerait à n'en pas douter un moyen efficace de prémunir les fonctionnaires concernés des pressions de toute nature qui s'exercent régulièrement sur eux.

c) Remobiliser : les services de l'État doivent pouvoir travailler dans la stabilité

Rien ne pourra se faire en Corse sans que l'ensemble des personnels se sentent mobilisés dans le cadre d'une stratégie clairement affichée et conduite dans la durée. Seule cette certitude de la durée et de l'absence de revirement permettra qu'ils remplissent leurs missions avec rigueur et détermination.

La mobilisation des hommes passe aussi parfois par des problèmes d'intendance. La commission d'enquête a pu mesurer la véritable misère matérielle de certains services de l'État, et non des moindres.

Un magistrat d'Ajaccio confiait qu'il avait fallu installer le bureau du nouveau procureur-adjoint qui y avait été nommé...dans la bibliothèque du palais de justice.

Un magistrat de la Chambre régionale des comptes décrit ainsi également les locaux que cette juridiction loue à Bastia : « (ils) *sont situés au fin fond d'un quartier de Bastia que personne ne trouve, au-dessus d'un Super-U – on connaît le Super-U, mais pas la Chambre ! L'entrée est située en plein virage et il faut prendre d'innombrables précautions avant d'entrer et de sortir* ». La commission a pu hélas constater sur place l'exactitude de cette description.

Enfin, comment s'expliquer que la reconstruction de l'hôtel des impôts de Bastia, partiellement détruit par un attentat en décembre 1995, n'a même pas encore commencé, le permis de construire n'ayant été déposé en mairie que le 7 avril dernier¹ ?

Les conditions de vie des fonctionnaires affectés dans l'île mériteraient également d'être améliorées. Il ne s'agit certes pas d'imaginer une nouvelle prime d'insularité mais de s'attacher à résoudre certains problèmes pratiques évoquées par plusieurs personnes entendues : difficultés matérielles rencontrées lors de l'installation sur l'île et faiblement compensées, déplacements entre l'île et le continent pour celles qui y ont notamment laissé leur famille, sécurité des biens personnels...

3. ? Redonner à la justice sérénité et crédibilité

La justice aura un rôle éminent à jouer dans la restauration de l'État de droit puisque c'est elle, et elle seule, qui est habilitée à sanctionner pénalement les manquements qui ne relèveraient pas seulement d'un simple dysfonctionnement mais, au contraire, révéleraient des comportements frauduleux et délictueux.

La justice en Corse est en crise. La commission d'enquête a pu le constater d'elle-même. Sa solution réclamera vraisemblablement du temps.

¹ Les travaux devraient commencer en septembre 1998, durer jusqu'au printemps 1999 et coûter entre 4 et 6 millions de francs.

Des magistrats nouveaux ont déjà été nommés au cours des tous derniers mois¹, des magistrats ont été affectés en surnombre².

Au total, sur un effectif budgétaire de 46 magistrats, 50 magistrats seront en poste dans le ressort de la Cour d'appel de Bastia dès le mois d'octobre prochain, soit 4 magistrats en surnombre³.

A l'avenir, il conviendra de prendre toutes les dispositions pour assurer la qualité des recrutements ultérieurs et d'explorer les moyens de favoriser une plus grande mobilité des magistrats, y compris s'agissant de ceux du siège.

Un pôle financier sera créé d'ici la fin de l'année à Bastia. Cette décision vivement attendue sur l'île est heureuse. Elle devrait permettre le renforcement de la lutte contre la délinquance économique et financière en Corse.

Comme l'a indiqué la ministre de la Justice après l'audience solennelle d'installation du nouveau procureur général près la Cour d'appel de Bastia, ce pôle sera constitué du procureur général, d'un juge d'instruction spécialisé dans les affaires financières et d'un procureur-adjoint. Il devrait également être renforcé par des assistants spécialisés venant du ministère de l'économie et des finances.

Il est essentiel que ce pôle bénéficie de locaux dont la sécurité soit réellement assurée. L'articulation avec les services de police et de gendarmerie, que l'on aurait pu souhaiter plus intégrés à ce pôle, devra faire l'objet d'une attention particulière.

¹ Cela concerne 9 magistrats, tant à la Cour d'appel de Bastia (premier président, procureur général, président d'une des deux Chambres, un avocat général et un conseiller), au tribunal de grande instance d'Ajaccio (un procureur-adjoint, dont le poste était vacant depuis plusieurs mois) et à celui de Bastia (un vice-président, un vice-président chargé de l'instruction et un procureur-adjoint, dont les postes étaient vacants).

² Il s'agit d'un poste de juge au tribunal de grande instance de Bastia (occupé par un magistrat qui était précédemment juge d'instruction dans le même tribunal) et d'un juge d'instruction également à Bastia.

³ Outre les deux nominations en surnombre qui viennent d'intervenir et qui ont été évoquées précédemment, il existait en effet antérieurement deux autres surnombres (un avocat général au parquet de la Cour d'appel et un vice-président du tribunal de grande instance d'Ajaccio) qui sont, en quelque sorte, pérénisés.

Ce pôle de lutte contre la délinquance financière devra être à la base d'une étroite coopération entre l'ensemble des institutions qui ont en charge la restauration de l'État de droit. Dans le climat que connaît l'action publique en Corse, les clivages et susceptibilités, qui encombrant trop souvent les procédures judiciaires, sont, plus qu'ailleurs, inacceptables.

Les premières déclarations du nouveau procureur général montrent que telle est bien son intention : « *mon but est de parvenir à une parfaite harmonisation des actions judiciaires. Je vais également renforcer les rapports entre la police et la gendarmerie, ainsi qu'avec l'autorité administrative, la Chambre régionale des comptes et les professionnels de la comptabilité. La justice ne peut plus naviguer à vue. Il faut donc que nous ayons des instruments fiables d'évaluation de nos actions*¹ ».

B.- UN ÉTAT CAPABLE D'ACCOMPAGNER EFFICACEMENT L'ACTION LOCALE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÎLE

Il ne saurait s'agir pour l'État de se substituer aux initiatives des acteurs locaux qui doivent être reconnus comme les principaux responsables du développement économique, social et culturel de l'île. Mais son action doit consister, plus encore que dans d'autres régions, à accompagner et encourager les démarches constructives, en concertation étroite avec les responsables élus.

Certaines conditions doivent cependant être réunies et diverses mesures préalables, parfois douloureuses, s'imposent. C'est ainsi que la commission d'enquête a souhaité établir les grands axes d'une refonte globale des moyens et des modalités d'intervention dans le secteur agricole. D'une manière plus générale, des instruments efficaces du développement restent à définir ou à améliorer car la Corse, qui ne manque pas d'atouts, doit être capable d'exploiter davantage ses importantes potentialités de développement. Au lieu de chercher à soutenir peu ou prou tous les secteurs de l'économie indistinctement, au gré des demandes et des revendications d'une catégorie ou d'une autre, il convient désormais de faire porter l'effort public sur ceux de ces secteurs qui sont susceptibles de provoquer un processus de développement. L'intérêt général de la Corse doit primer sur la manifestation des intérêts particuliers.

Enfin, le domaine culturel et de l'éducation ne doivent plus être considérés par l'État avec circonspection, prudence ou méfiance. La

¹ *La Corse* du 8 juillet 1998

promotion et la diffusion de la culture insulaire constituent, au contraire, l'un des atouts à faire valoir en Corse.

1.- Un état d'urgence pour le secteur agricole

Au terme de ses travaux, la commission d'enquête considère que la situation actuelle du secteur agricole ne peut s'améliorer de façon durable avec des demi mesures ; il convient aujourd'hui de prendre en considération l'ampleur des difficultés rencontrées et de proposer des solutions réellement novatrices à la question de l'agriculture corse.

• *Un fatalisme à proscrire*

? L'agriculture ne saurait être considérée comme un secteur sinistré ayant vocation à être constamment assisté par les pouvoirs publics.

Avant d'en venir aux préconisations de la commission d'enquête, il convient d'établir un premier point essentiel pour la suite de la démonstration. Certes, le problème de l'endettement agricole constitue une difficulté que la commission ne sous-estime nullement. Cependant, cette question – qui n'est pas insoluble comme le prétendent trop complaisamment certains professionnels – ne doit pas occulter les réelles réussites de l'agriculture insulaire. La valorisation et la modernisation de celle-ci sont possibles – ce secteur pourrait bien devenir l'un des atouts de l'économie insulaire – à condition de s'appuyer sur des politiques :

- **de structuration des productions,**
- **d'organisation des filières, de regroupement de producteurs,**
- **de recherche de la qualité,**
- **de renforcement des entreprises agro-alimentaires,**
- **et d'amélioration des actions de commercialisation des produits sur l'île et à l'exportation.**

? Les obstacles au développement peuvent et doivent être levés.

De nature diverse, ceux-ci ne sauraient être négligés. Le premier, d'ordre juridique, est un héritage de l'histoire : il s'agit du problème de l'indivision qui n'a toujours pas trouvé de solution, alors que cette situation est à l'origine de difficultés importantes pour l'agriculture notamment. L'absence de baux, l'impossibilité d'apporter des garanties hypothécaires et les conflits de voisinage créés par la présence d'animaux divaguants, suscitent des tensions et entravent le processus de modernisation du secteur agricole. Des développements sont consacrés à la question de l'indivision plus loin.

La deuxième série de causes tient dans la nature des organisations de producteurs et la personnalité de certains de leurs dirigeants. Certaines organisations manquent manifestement d'efficacité. L'encadrement technique paraît défaillant ou mal utilisé, et les dissensions professionnelles se font de plus en plus marquées dans quelques filières. **La commission d'enquête a recueilli des témoignages concordants soulignant que le principal problème tient dans la coexistence de deux types d'agriculture : une « agriculture à prime » et « une agriculture pour vivre ».** Selon les propos d'un témoin entendu par la commission, « *l'agriculture est parasitée par des personnages qui n'exercent d'ailleurs pas toujours eux-mêmes des activités agricoles, mais gèrent de véritables rentes de situation et prétendent exprimer l'opinion de la profession tout entière.* » Les nombreux éleveurs et agriculteurs sérieux et compétents pâtissent en effet de l'image véhiculée par ceux – minoritaires – dont la motivation essentielle est d'obtenir des primes et aides en tous genres.

Le troisième facteur consiste dans l'incapacité de la plupart des agriculteurs corses à faire connaître leurs produits en dehors de l'île et à commercialiser de façon efficace et rentable une production pourtant diversifiée et riche.

En quatrième lieu, on doit relever l'inadaptation de certains projets d'investissements qui apparaissent souvent disproportionnés tant pour les exploitations que pour les organismes coopératifs.

Face à cette situation préoccupante sans être calamiteuse, les différents acteurs du monde agricole se sont récemment largement exprimés dans les media, la presse corse en particulier. La commission d'enquête a souhaité entendre diverses personnalités à ce sujet.

• *Les débats actuels autour de l'avenir de l'agriculture*

? *Des divergences d'appréciation notables entre les divers acteurs*

Selon les interlocuteurs entendus, les diagnostics réalisés et les solutions préconisées sont largement divergents :

- **Les responsables de l'office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC)** plaident pour un renforcement de leur organisme et éventuellement pour une refonte de la composition de leur conseil d'administration (en faveur des membres élus qui pourraient ainsi devenir majoritaires au détriment des professionnels agricoles aujourd'hui en grand nombre).

- **Plusieurs responsables syndicaux agricoles** ont estimé devant le rapporteur de la commission d'enquête que, contrairement à une idée largement répandue, les professionnels ne disposaient d'aucun pouvoir de décision au sein de l'ODARC, critiqué pour son caractère bureaucratique et inefficace. La commission a noté à cette occasion à quel point les luttes pour le pouvoir au sein des instances du monde agricole restaient présentes et complexes. Les rivalités semblent s'être d'ailleurs exacerbées à la suite des récentes accusations portées sur la gestion de la caisse régionale de Crédit agricole. Les mêmes personnalités ont déclaré que les compétences actuellement dévolues à l'ODARC pourraient être opportunément assumées directement par la profession, en dehors des organes de la Collectivité territoriale.
- L'idée d'une fusion des deux Chambres – de Haute-Corse et de Corse-du-Sud – afin de mettre en place une structure unique compétente pour l'ensemble du territoire corse a également été évoquée.
- **Certains responsables administratifs des services déconcentrés de l'agriculture** rencontrés par la commission d'enquête au cours de ses déplacements ont indiqué ne pas être en mesure de contrôler avec la rigueur nécessaire l'utilisation des nombreuses aides publiques distribuées aux exploitants. Ces subventions sont octroyées sans que les services de l'État ne disposent de fichiers réellement fiables et à jour des données. Interrogés à ce propos, les fonctionnaires concernés ont expliqué que les seuls fichiers disponibles étaient ceux de la caisse de Mutualité sociale agricole dont la commission d'enquête a, par ailleurs, pu constater les carences. En outre, les informations détenues par la caisse régionale de Crédit agricole sur ses clients ne sont pas accessibles aux services déconcentrés de l'État. La commission a ainsi eu le sentiment que les agents de l'État n'étaient pas dotés des moyens d'accomplir correctement leurs missions à l'égard d'un secteur qui mériterait, précisément, un déploiement de moyens quantitatifs et qualitatifs particuliers.
- **Concernant le problème de la dette**, la responsabilité du désastre est tour à tour renvoyée à la caisse régionale de Crédit agricole (pour sa gestion laxiste), à la caisse nationale (pour n'avoir pas suffisamment contrôlé la première), à l'État (pour avoir laissé faire), aux agriculteurs (montrés dans les media soit comme des profiteurs du système soit au contraire comme des victimes).

La commission a pris note de cette diversité d'opinions qui illustre les divisions du monde agricole ou plus précisément les luttes entre ceux qui prétendent le représenter. Elle a relevé combien était répandue la pratique consistant, pour ses différents acteurs, à « se renvoyer la balle ».

? *Les enjeux*

L'agriculture tient incontestablement une place importante dans la société insulaire et son rôle dans l'aménagement du territoire ne saurait être négligé. Cependant, au fil du temps, elle est devenue un enjeu qui dépasse largement son impact réel sur l'économie corse. Dans leurs rapports, les préfets évoquent régulièrement la situation de l'agriculture comme un des problèmes parmi les plus sensibles dans l'île. Par exemple, dans son rapport trimestriel transmis au ministre de l'Intérieur le 2 avril 1996, le préfet de Haute-Corse écrivait : *« l'agriculture est inégalement touchée : la viticulture se maintient dans une situation favorable, mais doit faire face à un lourd endettement ; l'arboriculture, également endettée, doit trouver sa place sur un marché très concurrencé par les agrumes espagnols, voire marocains. Le maraîchage est affecté par la crise économique qui ralentit la consommation locale liée par ailleurs à l'activité touristique. L'élevage, enfin, ne sort pas de ses difficultés structurelles : pas d'abattoir en Haute-Corse, mauvaise organisation de la filière, rentabilité insuffisante ou réduite à la seule collecte des primes »*. Plus loin, il ajoutait : *« (...) la modernisation des filières constitue le volet positif d'une action qui sera marquée par une gestion plus rigoureuse des prêts à l'agriculture. Nos partenaires se rendront compte progressivement que l'intervention de l'État sera limitée aux seules bonifications d'intérêt. Il ne sera donc pas possible d'éviter la liquidation d'entreprises agricoles. Même si l'on écarte la constitution d'un front commun des agriculteurs en difficulté et si l'on veille au traitement individuel des dossiers, on ne saura empêcher que les discussions avec la profession ne soient tendues. »*

Les dérives ont été favorisées par des réseaux organisés. Un témoin entendu par la commission d'enquête a estimé que l'univers agricole était « celui de toutes les dérives » et cité un exemple de pratiques abusives : des agriculteurs, ou des personnes se prétendant telles, ayant bénéficié de primes pour planter des arbres, si possible en zone inondable pour pouvoir le cas échéant recevoir les aides au titre des calamités agricoles, ont ensuite sollicité des primes d'arrachage.

Une personnalité en contact avec le monde agricole a déclaré devant la commission *« avoir progressivement découvert la force et la solidarité d'un groupe dirigeant qui a géré à son profit les institutions du monde agricole. MSA, CRCA, ODARC, Chambre d'agriculture de Haute-Corse sont dirigés par les mêmes hommes. Leurs oppositions ne sont que des jeux de rôle. Leur solidarité est totale pour exiger de l'État de nouvelles*

mesures d'aide. Derrière les discours apparents sur l'agriculture, des hommes ont bâti un système étranger à l'agriculture, visant à profiter des aides publiques en les détournant de leur objet. »

• Les axes prioritaires d'une stratégie globale

La remise à plat de l'ensemble du système agricole – l'attribution des aides, le fonctionnement des organismes et des services compétents en la matière, les modalités de remboursement des dettes – devrait permettre la rénovation en profondeur de ce secteur : cette question est d'importance pour la population qui est, à juste titre, attachée au maintien d'activités agricoles dans l'île. Elle concerne également l'État qui peut avoir un rôle d'impulsion dans ce domaine en s'assurant, en liaison avec la Collectivité territoriale, que les moyens financiers destinés à l'agriculture sont utilisés de façon optimale. **Les prochaines négociations relatives au futur contrat de plan devraient permettre d'engager en toute franchise le dialogue avec les responsables insulaires : il ne saurait s'agir de dépenser toujours plus pour l'agriculture mais de dépenser mieux.**

Au terme de ses travaux, la commission préconise la mise en place d'un véritable plan d'urgence pour le secteur agricole, qui s'articulerait autour de quatre priorités :

- **Premier axe : Rompre avec la logique de l'assistanat et des plans généraux de désendettement,**
- **Deuxième axe : Sortir du flou en actualisant, vérifiant et recoupant les données disponibles concernant les agriculteurs et leurs exploitations,**
- **Troisième axe : Renforcer le rôle de conseil, de co-gestion comme de contrôle des services déconcentrés de l'État,**
- **Quatrième axe : Rénover les institutions du monde agricole**

• Premier axe : rompre avec la logique de l'assistance et des plans généraux de désendettement

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a entendu les arguments plaidant en faveur d'une aide toujours plus forte en direction de l'agriculture corse, parfois présentée comme le centre névralgique de l'économie et de la société corse, encore très rurale. Elle souligne un point essentiel : les sollicitudes et tolérances des dernières années à l'égard du secteur agricole n'ont pourtant pas permis à celui-ci d'assurer son redressement. La commission d'enquête est pour sa part fermement

convaincue que la logique de l'assistanat doit être combattue avec la plus grande force pour deux raisons :

- **La méthode suivie dans le domaine agricole par tous les gouvernements depuis près de vingt ans doit être condamnée tout d'abord sur le plan des principes.** Il n'est pas sain que l'État se substitue en permanence et de façon généralisée à la profession agricole, ni qu'il ferme les yeux sur les dérives qui se sont multipliées dans l'attribution des aides.
- **Les mesures gouvernementales se sont, en outre, caractérisées par leur inefficacité.** L'agriculture corse continue de se débattre dans des problèmes d'organisation des filières de production et dans la question de l'endettement, sans que les différents plans aient permis de résoudre les difficultés rencontrées.

Ni saines, ni efficaces, ces méthodes doivent être repensées en profondeur.

Il est essentiel aujourd'hui d'annoncer publiquement avec la plus grande fermeté que la solution à ce problème délicat ne peut passer par un nouveau plan de désendettement général. Il faut que l'expérience des vingt dernières années permette aux pouvoirs publics de ne pas reproduire indéfiniment les mêmes erreurs, d'autant que celles-ci se sont soldées dans le passé par des coûts parfois très élevés.

La succession des différentes mesures doit être définitivement rompue au nom de la santé des exploitations et de l'avenir de l'agriculture corse elle-même. Ce message, qui fut déjà tenu avec fermeté par le préfet Claude Erignac, est aujourd'hui repris avec force par le préfet Bernard Bonnet. Toute aide ou subvention devra désormais être subordonnée à des perspectives de développement viables au sein d'une filière organisée, ainsi que le ministère de l'agriculture l'a indiqué dès juillet 1997. Cette position n'a pas varié depuis. La commission d'enquête considère, pour sa part, que cette attitude doit rester inflexible.

Une fois affirmé le principe selon lequel l'État ne devra pas se substituer une nouvelle fois aux carences de la profession (il ne saurait y avoir de 13^{ème} plan en faveur de l'agriculture corse), il convient de définir des propositions concrètes et efficaces.

La difficulté est réelle : le revenu brut d'exploitation de l'agriculture corse s'est élevé à environ 445 millions de francs en 1997.

Or les dettes agricoles atteignent au total environ 1,9 milliard de francs (880 millions au titre de la Mutualité sociale agricole, environ un milliard pour la caisse régionale de Crédit agricole et 56 millions d'impayés à l'office hydraulique).

Faut-il continuer coûte que coûte à soutenir certaines structures dont chacun sait qu'elles sont à terme condamnées à disparaître ? Il est certain que la question de la dette agricole est devenue particulièrement sensible à la fois politiquement et médiatiquement depuis la remise du rapport d'étape de l'Inspection générale des finances sur la caisse régionale de Crédit agricole en avril 1998. L'année précédente, la caisse avait déjà décidé de réduire ses prêts à l'agriculture de façon drastique. **En matière de recouvrement, plusieurs témoins ont affirmé devant la commission que la caisse régionale de Crédit agricole tentait depuis quelques mois de pratiquer la « politique du pire ».** Un haut fonctionnaire en poste dans l'île a déclaré devant une délégation de la commission d'enquête : *« Alors que des prêts d'un montant important ont pu encore récemment être accordés dans des conditions douteuses ou contestables, les caisses locales se sont lancées dans des actions fortes pour des découverts de 500 francs ! Le but est clair : il s'agit de provoquer un grondement dans la population, de tenter de solidariser les Corses avec les difficultés actuelles de la caisse régionale et d'attiser un éventuel mécontentement vis-à-vis de la politique d'assainissement actuellement menée dans l'île ».*

Mais la caisse régionale n'est pas la seule à se lancer dans une telle politique de recouvrement inconnue durant ces dernières années. Ainsi, fin juillet 1998, le président de la MSA de Corse, Louis Sémidei, déclarait lors de son allocution devant l'assemblée générale de la caisse : *« le seul reproche que l'on puisse me faire et que nous impose aujourd'hui un plan draconien, c'est, à l'époque et compte tenu du marasme agricole existant de n'avoir pas engagé jusqu'à son terme la procédure de recouvrement de la dette sociale. Nous ne voulions pas accroître le nombre des agriculteurs sans couverture sociale. Maintenant, nous allons y être contraints et ceci sur un tissu économique et social dégradé »*¹.

La commission d'enquête regrette ces tentatives erratiques². Le reflux des prêts était nécessaire du point de vue de la gestion

¹ In le journal *La Corse*, en date du 1^{er} août 1998.

² A propos de l'attitude de plusieurs organismes, le préfet de Corse évoquait à juste titre une « *orthodoxie de compensation* » (*Le Point*, 22 août 1998).

économique. Il est regrettable qu'il ait fallu attendre une telle dégradation de la situation.

Cela étant, nul ne saurait ignorer l'ampleur des difficultés financières rencontrées par de nombreux agriculteurs. On l'a vu, le problème de la dette agricole est concentré sur 1/4 à 2/3 des exploitations. La modernisation et la création des exploitations exigent aujourd'hui la mobilisation de capitaux importants. Par ailleurs, les agriculteurs corses font, pour la majorité d'entre eux, figure de victimes de la politique de « cavalerie » mise en œuvre par la caisse régionale de Crédit agricole.

La « mesure Juppé » permettant un examen au cas par cas de la situation des exploitations représente la voie à poursuivre. Les exploitations, qui ne « tiennent » depuis de nombreuses années qu'à coup d'aides, de prêts non remboursés, de factures d'eau non payées et de subventions et primes diverses, représentent sans doute un nombre non négligeable, même s'il fait l'objet de débats : la commission a recueilli selon les témoins des chiffres allant de 250 à 600, voire 800. Mais au-delà de ces estimations, **ce qui importe c'est de sauver le maximum d'exploitations viables. Quant aux agriculteurs dont la situation relève plus d'un traitement social que du pseudo-traitement économique qui leur a été réservé jusqu'à présent, là encore, la solution passe vraisemblablement par une étude au cas par cas des dossiers individuels selon des critères préalablement définis.** Un plan social s'avère donc nécessaire, à terme, pour atténuer les effets sociaux des restructurations des exploitations en difficulté et, dans certains cas extrêmes, des liquidations de celles qui n'apparaissent plus viables. Il y va de la consolidation d'une agriculture performante en Corse (tournée vers l'exportation de la production viticole, la consommation locale des produits laitiers et de la viande, la production des agrumes...).

En tout état de cause, cette nouvelle donne suppose une refonte complète des mécanismes d'intervention dans le secteur agricole et devrait s'accompagner d'une répartition plus équitable des moyens financiers en faveur de ce secteur.

La restructuration complète des organismes publics (ODARC et Chambres d'agriculture en premier lieu), la concentration des services de l'État, l'évaluation et la réforme des systèmes d'aides de la Collectivité territoriale font partie des points majeurs de l'action à entreprendre.

• Deuxième axe : sortir du flou en actualisant, vérifiant et recoupant les données disponibles concernant les agriculteurs et leurs exploitations

Une des priorités des pouvoirs publics et de l'administration déconcentrée du ministère de l'agriculture est d'être capables de distinguer les vrais agriculteurs des profiteurs.

*** Une amorce de contrôle en 1996**

Celle-ci a été entreprise à l'occasion de la mesure Juppé, la dernière en faveur de l'agriculture corse. Novatrice, cette mesure reposait sur un examen au cas par cas et une aide proportionnée à la situation de l'agriculteur et à sa capacité de remboursement. Elle distinguait le rôle des organisations agricoles consultées sur l'économie générale du dispositif au sein du « comité 1 » de l'examen des dossiers et de la préparation des décisions confiés aux représentants de la DRAF et du Crédit agricole au sein du « comité 2 ». Les organisations professionnelles se trouvèrent ainsi privées de tout pouvoir de blocage et les services de l'État purent avoir accès à diverses informations de la caisse régionale de Crédit agricole pour la première fois. Il semble que le président de la Chambre régionale d'agriculture de l'époque, M. Michel Valentini, ait compris toutes les implications de cette méthode puisqu'il l'a boycottée en tentant sans succès de mobiliser derrière lui l'ensemble du monde agricole.

*** Une question étrangement délicate : combien y a-t-il d'agriculteurs en Corse ?**

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête a été surprise de ne pouvoir obtenir de chiffres réellement précis et fiables concernant le nombre exact d'agriculteurs en Corse. Les estimations recueillies de personnalités différentes ne se recoupent qu'imparfaitement. Certes, la difficulté d'évaluer le nombre de personnes exerçant à titre principal ou secondaire une activité agricole peut se rencontrer dans d'autres régions françaises. Cependant, le flou entourant ce type de statistiques paraît particulièrement important en Corse.

Les définitions permettant de calculer le nombre des agriculteurs varient¹. Toutefois, le chiffre de 3.500 exploitations semble, après

¹ L'exploitation agricole au sens de la statistique agricole est une unité économique produisant des produits agricoles atteignant ou dépassant une certaine dimension : il faut soit que la SAU soit supérieure ou égale à 1 hectare, soit que la superficie en cultures spécialisées soit supérieure à 0,2 hectares (maraîchage, plantes aromatiques, vergers, fleurs), soit qu'il y ait la présence d'un nombre minimum d'animaux. Ces critères ne sont ni des critères de temps de travail, ni d'importance économique. Notons que l'immatriculation à la MSA est conditionnée par le fait que l'exploitation dépasse la ½ SMI, surface minimum d'installation, soit en règle générale

recoupements, une bonne estimation de la réalité. Il recouvre à la fois des exploitations économiquement solides et des structures plus fragiles dont la pérennité paraît cependant indispensable pour assurer une occupation de l'espace correcte en Corse et éviter ainsi le phénomène de désertification rurale. Au 31 décembre 1997, la caisse de MSA de Corse comptait 3.800 exploitants actifs immatriculés employeurs ou non de main d'œuvre. La surestimation de ce nombre n'est pas à exclure, compte tenu du laxisme ayant manifestement présidé au moment des opérations d'immatriculation. Selon la direction régionale de l'agriculture et de la forêt, il y aurait environ 800 exploitations agricoles de taille très modeste¹ et / ou dont le chef d'exploitation est retraité ou travaille à temps partiel. L'administration de l'agriculture estime que les exploitants à titre principal se situent aux alentours de 2.500. Notons que, lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, le directeur de l'ODARC évoquait le chiffre de 2.500 à 3.000 en février 1997.

Un des problèmes essentiels de l'immatriculation à la Mutualité sociale agricole est qu'une fois l'affilié inscrit dans les fichiers de la caisse, il est considéré comme étant agriculteur, et donc comme étant éligible aux aides nationales, régionales et communautaires en faveur de l'agriculture. Il peut, en outre, contracter des prêts au Crédit agricole et bénéficier des mesures d'allègement de la dette ou de prise en charge des annuités que l'État a mises en place pendant près de vingt ans.

Etant donné que ni les directions départementales de l'agriculture ni la caisse régionale de Crédit agricole n'ont eu à ce jour les moyens (ou la volonté) de vérifier de manière systématique la qualité d'agriculteur d'un particulier, son immatriculation à la caisse de MSA était fréquemment la seule pièce demandée pour justifier d'une activité agricole.

Or, s'étant rendue en juin 1998 à la caisse de MSA d'Ajaccio, la commission d'enquête a constaté que les règles d'affiliation appliquées pêchaient par leur total manque de rigueur et que peu de contrôles étaient réellement effectués par les agents de la caisse afin de s'assurer que les informations détenues dans leurs fichiers étaient fiables et correspondaient

12,5 hectares. L'exploitant à titre principal tire plus de 50 % de ses revenus de l'activité agricole de son exploitation et travaille à moins de 50 % hors de l'activité agricole. L'exploitant à titre partiel tire plus de 50 % de ses revenus des activités agricoles, forestières, touristiques, artisanales ou d'entretien de l'espace naturel exercées sur son exploitation ; 25 % de son revenu provient de l'activité agricole, il travaille à moins de 50 % hors de l'activité agricole.

¹ 980 exploitations avaient moins de 2 hectares lors du recensement de 1988.

d'un point de vue matériel à la réalité des exploitations et des élevages annoncées (cf développements en deuxième partie du présent rapport).

La commission d'enquête formule une proposition qu'elle juge particulièrement urgente à mettre en œuvre dans la situation actuelle. Il est impératif de confronter les listes de la caisse de Mutualité sociale agricole, des directions départementales et régionale de l'agriculture, des services fiscaux et de l'INSEE. La commission a acquis la conviction que les données ne sont pas cohérentes entre elles aujourd'hui. Les surfaces déclarées ne sont pas identiques selon les déclarations. Or, les immatriculations à la caisse de MSA ont une grande importance puisqu'elles conditionnent largement l'éligibilité à de nombreuses aides nationales ou communautaires. Ce problème, qui dépasse les difficultés de gestion de la caisse de MSA, doit être dès à présent pris en compte et faire l'objet d'une politique déterminée de la part des pouvoirs publics aujourd'hui engagés dans une vaste opération de remise à plat.

Une fois définies, les règles d'affiliation à la MSA doivent être appliquées avec la rigueur nécessaire. Pour autant ces règles ne doivent pas conduire, par méconnaissance de la situation réelle, à rejeter dans l'économie souterraine et en dehors de toute protection sociale, certains petits exploitants.

• Troisième axe : renforcer le rôle de conseil, de co-gestion comme de contrôle des services déconcentrés de l'État

Un travail considérable reste à faire pour déterminer les pistes d'avenir de ce secteur, assurer le suivi des projets de développement de même que le contrôle de l'utilisation des crédits publics. Les services de l'État sont susceptibles de jouer dans ces domaines un rôle plus actif en liaison avec les professionnels agricoles et les élus désireux de contribuer à cet effort, l'objectif commun devant être de favoriser l'organisation de filières rentables et le développement local.

Un témoin entendu par la commission d'enquête a considéré que *« dans le système actuel, l'État est totalement démuni pour mener une politique agricole dans l'île. La Collectivité territoriale et la profession sont seules en mesure dans les faits de la conduire, mais ils ne le font pas. »* A l'heure actuelle, ces services déconcentrés paraissent en effet quelque peu marginalisés et – ce qui est préoccupant – sous-informés face à la profession agricole. Ils doivent redevenir des partenaires du développement agricole.

Le ministère de l'agriculture s'est d'ores et déjà engagé dans cette voie en prévoyant un recentrage du travail de la direction régionale sur les relations avec la Collectivité territoriale et le suivi des projets de développement agricole. Des instructions nouvelles ont été données aux offices nationaux pour qu'ils associent davantage les DDAF et DRAF à leurs actions en Corse.

Il convient, par ailleurs, de réintégrer au maximum les services déconcentrés de l'État dans l'instruction des dossiers d'aide. Tous les dossiers instruits par l'ODARC impliquant des financements de l'État et de l'Union européenne doivent désormais passer en comité régional de programmation (qui est la fusion du comité régional des aides et du comité de programmation). Cette mesure devrait permettre aux représentants de l'État d'être mieux informés des conditions d'attribution des subventions publiques.

Des missions axées sur le conseil et l'appui technique pourraient être développées par les directions départementales de l'agriculture qui doivent être dotées de services étoffés et structurés regroupant les meilleurs éléments de cette administration, afin notamment de favoriser et d'accompagner l'organisation des filières et d'aider les différents acteurs qui le souhaitent à initier des démarches de qualité. Des antennes déconcentrées, par exemple pour la Haute-Corse, à Corte et Ghisonaccia, pourraient par ailleurs être créées pour assurer un meilleur suivi des opérations menées dans ces zones.

En outre, la notion de contrat territorial d'exploitation prévue par la loi d'orientation agricole pourrait trouver un champ d'expérimentation en Corse : l'établissement de relations contractuelles entre l'agriculteur, l'État et les partenaires insulaires concernés devrait permettre d'impulser, au travers un cahier de charges, des démarches collectives efficaces et porteuses d'avenir.

• Quatrième axe : rénover les institutions du monde agricole

Un dernier axe du plan pour l'agriculture corse doit porter sur la refonte courageuse de divers organismes dont l'efficacité est aujourd'hui sujette à caution. **A moyens constants, le secteur agricole peut être modernisé.** Le coût des aides directes et des plans de désendettement est important. Des économies peuvent et doivent être réalisées par l'ODARC

notamment¹. Cet office doit, soit se restructurer en profondeur en faisant porter ses efforts sur des actions d'expertise et de conseil aux exploitations, soit, comme le propose la commission d'enquête, disparaître en tant qu'établissement industriel et commercial.

? *Pour une révision complète du système actuel de l'ODARC*

La commission préconise un recentrage des compétences de l'ODARC dont les actions manquent de lisibilité et ne semblent suivre aucune politique préalablement définie.

A titre d'exemple, lorsqu'elle a demandé aux responsables de l'office d'avoir accès aux dossiers d'instruction ayant servi à l'attribution d'aides parfois très importantes, la commission a constaté que la plupart d'entre eux se caractérisaient par une étonnante minceur. Les aides semblent accordées aux exploitations au gré des sollicitations, sans qu'il soit procédé en amont à une étude sérieuse et rigoureuse des effets économiques escomptés de tel ou tel projet et sans que les contrôles nécessaires de suivi des opérations ne soient menés en aval par les services de l'office.

Une vraie politique agricole doit être définie en Corse.

Jusqu'à présent, la multiplicité des institutions impliquées dans ce domaine, contrairement à ce que l'on pourrait espérer, n'a pas favorisé un dialogue constructif ; à l'inverse elle a alourdi et obscurci le processus de décision. Il ne saurait cependant être question, pour la commission, de revenir sur les compétences dévolues à la Collectivité territoriale dans le statut de 1991, mais plutôt de donner aux élus les moyens de les exercer dans leur plénitude.

L'ODARC n'a jamais réussi à concevoir, puis à mettre en œuvre, une action cohérente et ciblée. Selon des témoins entendus par la commission d'enquête, l'ODARC cherche « à contenter tous les agriculteurs ». Or déterminer une politique, c'est faire des choix et mécontenter parfois certaines catégories. Le développement des filières d'avenir impose un ciblage préalable des aides et des subventions. Actuellement, les actions financées se caractérisent par leur grand nombre et parfois par leur aspect mineur. Cette multitude de subventions ne permet pas

¹ Un témoin entendu par la commission a estimé que l'ODARC avait eu le tort d'engager au fil du temps un nombre trop important de personnels, considérés par certains professionnels du secteur comme des « fonctionnaires de l'agriculture » dépourvus, pour la plupart, de compétences techniques en matière agricole.

d'obtenir des résultats identifiables. Plus les aides s'accroissent, moins il semble que leurs effets réels sur l'agriculture sont perceptibles ou positifs.

Tirer les conséquences de ces défaillances en supprimant l'ODARC ne pourrait, selon la commission, que clarifier les responsabilités de chacun. Il appartient aux seuls élus de définir la politique agricole qu'ils entendent mener, après concertation, bien évidemment, avec les professionnels concernés et en lien avec l'État, lui-même important pourvoyeur de fonds notamment dans le cadre du contrat de plan et garant de la bonne utilisation des fonds européens vis-à-vis des instances communautaires.

Les missions assignées à l'ODARC pourraient être assumées par les services de la Collectivité territoriale à qui reviendrait la charge de déterminer et de mettre en place une véritable stratégie agricole.

? Pour une remise en ordre et une rationalisation des Chambres d'agriculture

Il convient manifestement de remettre de l'ordre dans les comptes et les méthodes des Chambres départementales et régionale de l'agriculture. Certes, ces Chambres sont comme tout établissement public de l'État, en principe soumises à son contrôle¹. Si le fonctionnement de la Chambre de Corse-du-Sud a suscité diverses réserves de la part de la tutelle au cours des dernières années, celle de Haute-Corse présente quant à elle des dysfonctionnements extrêmement graves.

Il faut rappeler que c'est M. Michel Valentini qui fut jusqu'à une date récente, président² de cette Chambre départementale et de la Chambre régionale. La Chambre départementale, qui est d'une taille largement inférieure à la moyenne des Chambres d'agriculture métropolitaines,

¹ Le préfet est chargé de l'approbation des budgets primitifs et modificatifs ainsi que des comptes financiers. Chaque Chambre est dotée d'un comptable qui a la qualité de comptable public (article R.511-80 du code rural) et sa gestion est placée sous la surveillance des trésoriers-payeurs généraux. Depuis 1989, la Chambre régionale des comptes exerce le contrôle et la vérification des comptes de l'agent comptable. Chaque Chambre d'agriculture est, enfin, soumise au contrôle financier pouvant être exercé par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'agriculture. Notons qu'au cours de l'été 1998, une mission a été diligentée dans ce cadre à la Chambre de Haute-Corse.

² Lors des élections du 31 janvier 1995, M. Ange Poli, élu en 1989, et mis en minorité par ses anciens colistiers, renonça à se représenter. C'est la liste FDSEA, conduite par M. Michel Valentini, et bénéficiant du soutien de la Coordination rurale, qui remporta une très large majorité de sièges (17) avec 52,9 % des suffrages.

enregistre cependant des dépenses de personnel (59 personnes d'après des informations datant de mai 1998) plus lourdes que dans la plupart des autres Chambres et des recettes fiscales particulièrement faibles, alors que le produit des ventes de service tient une place très limitée dans ses ressources.

Comme pour la Chambre de Corse-du-Sud, on doit déplorer d'importants retards dans les transmissions des documents comptables au préfet.

	1995			1996			1997		1998
	BP	BM	CF	BP	BM	CF	BP	BM	BP
Date d'adoption par la Chambre	29/12/94	9/11/95	30/09/96	25/01/96	30/09/96	30/09/97	10/01/97	30/09/97	29/01/98
Date de réception par le préfet	31/01/95	17/11/95	11/07/97	12/02/96	–	27/11/97	20/02/97	3/03/97	27/02/98

BP = budget primitif

BM = budget modificatif

CF = compte financier

On constate que les budgets primitifs de la Chambre sont soumis de plus en plus tard à l'approbation du préfet, malgré ses rappels réguliers au respect des délais. Plus encore que pour ses budgets, la Chambre ne respecte pas la date de transmission au préfet de ses comptes financés, fixée au 30 juin de l'année suivant l'exercice auquel ils se rapportent. Ainsi les comptes financiers de l'exercice 1995 furent adoptés par la Chambre le 30 septembre 1996 et transmis au préfet le 11 juillet 1997, après de nombreuses demandes de sa part. Les comptes pour 1996 furent adoptés le 30 septembre 1997 et transmis le 27 novembre 1997.

En outre, les comptes financiers, qui ne sont pas établis dans le strict respect des règles comptables applicables aux établissements publics de l'État, apparaissent difficilement lisibles et présentent de nombreuses lacunes et erreurs. Le préfet fut d'ailleurs amené à refuser d'approuver les comptes 1994, 1995 et 1996. La Chambre régionale des comptes a même infligé des amendes à l'agent comptable pour non production au juge des comptes dans les délais réglementaires des comptes financiers de l'organisme¹.

La situation financière de cette Chambre semble, par ailleurs, se détériorer de façon préoccupante. Les budgets primitifs adoptés par elle sont

¹ L'agent comptable n'a en effet transmis, à la Chambre régionale des comptes, ses comptes des exercices 1993 et 1994 respectivement que le 18 juin et le 30 juillet 1997.

régulièrement présentés en très léger excédent (1,465 francs pour 1998) ; mais les résultats, tels qu'ils peuvent être appréciés au vu des comptes financiers, adoptés par la Chambre, mais non approuvés par le préfet, sont en très forte dégradation : important excédent de 2,5 millions en 1994, équilibre en 1995 (excédent de 13.684 francs), fort déficit de 2,5 millions en 1996.

Il semble que le strict respect des procédures n'entre pas dans la « culture » de cette Chambre. A titre d'exemple, une réunion du 30 septembre 1997 s'est tenue dans des conditions irrégulières. En effet, l'article R.511-55 du code rural précise que « si au jour fixé par la convocation la Chambre d'agriculture ne réunit pas plus de la moitié de ses membres, la session est renvoyée de plein droit à huitaine ; une convocation spéciale est faite d'urgence par le président ; les délibérations sont alors valables quel que soit le nombre de membres présents ». Or le procès-verbal de cette session indique la présence de seulement 22 membres élus. Le nombre réglementaire de membres élus de la Chambre étant de 44, le quorum est de 23. La session aurait donc dû être renvoyée à huitaine. En outre, le procès-verbal fait état de la présence de « membres cooptés ». Aucune disposition du code rural ou de tout autre texte applicable ne mentionne cette catégorie de membres¹. Leur existence, qui n'est prévue par aucun texte, résulte d'une initiative pour le moins contestable de M. Valentini. Notons également que, de 1991 à 1998, le directeur général de la Chambre, M. de Casalta, exerçait parallèlement les fonctions de directeur de la SAFER, ce qui était illégal.

Selon des informations fournies fin août 1998 à la commission d'enquête, la Chambre d'agriculture de Haute-Corse se trouverait aujourd'hui en situation de quasi cessation de paiement. L'examen des comptes de la Chambre fait apparaître des dysfonctionnements graves. La séparation de l'ordonnateur et du comptable n'est pas assurée et la confusion entre ces deux fonctions paraît préoccupante. Des titres de recettes sont émis en l'absence de pièces justificatives correspondantes. Certaines dépenses obligatoires ne sont pas prises en compte par la Chambre : la TVA collectée n'est pas intégralement reversée et certaines taxes sur salaires ne sont pas payées. Pendant plus de dix ans, de 1987 à 1998, le président et le directeur général de la Chambre ont disposé de procurations sur des comptes de la Chambre au Crédit agricole, alors qu'en principe, ce type de prérogatives n'est attribué qu'à l'agent comptable.

Le désordre de la comptabilité de l'organisme a atteint des niveaux difficilement explicables : le comptable a géré parallèlement plusieurs

¹ Les Chambres d'agriculture sont uniquement formées de membres élus ainsi que de membres associés que la Chambre peut désigner.

exercices budgétaires. Ainsi, l'exercice portant sur l'année 1995 ne fut arrêté qu'en juillet 1997 et, jusqu'à cette date, des écritures ont été passées, ce qui apparaît totalement contraire aux principes les plus élémentaires de bonne gestion et de la régularité comptable. Par ailleurs, la création d'une association loi 1901 présidée par M. Michel Valentini, a permis à la Chambre de mettre en place diverses opérations financées par des fonds publics, ce qui constitue un démembrement tel que les juridictions financières les condamnent. Des opérations pouvaient ainsi se réaliser sans l'intervention de l'agent comptable et en dehors du contrôle de la Chambre régionale des comptes.

Du point de vue de la gestion financière, il apparaît notamment que les prestations pour les agriculteurs effectuées par la Chambre font l'objet d'une sous-tarifcation manifeste, tandis que les sommes dues, déjà sous-évaluées, ne sont que faiblement recouvrées. L'ancien président de la Chambre, M. Michel Valentini, adoptait volontiers une conception « personnalisée » du recouvrement en appliquant une politique au cas par cas. D'une manière générale, il semble que le pouvoir ait été pendant de nombreuses années concentré autour du président et du directeur général de la Chambre qui prirent l'habitude de s'intéresser aux moindres aspects des activités de celle-ci. D'après les chiffres communiqués à la commission, les frais de représentation de l'ancien président de la Chambre auraient atteint un total supérieur à 700.000 francs sur la période 1996-1997.

Les personnels de la Chambre sont, selon des informations fournies à la commission d'enquête, la plupart du temps livrés à eux-mêmes et les activités des techniciens ne font, semble-t-il, jamais l'objet de contrôles.

Quant à la Chambre régionale, elle est aujourd'hui « mourante » comme l'a indiqué un témoin entendu par la commission.

Face à cette situation préoccupante, plusieurs mesures de court terme s'imposent : il convient de mettre un terme à la confusion entre l'ordonnateur et le comptable qui caractérise la gestion de la caisse, d'inciter la Chambre à recouvrer ses créances dans des délais raisonnables, à réaliser des efforts de rationalisation de ses activités et d'amélioration de l'emploi de son personnel ; enfin, un plan de maîtrise des coûts s'avère indispensable.

Dans un deuxième temps, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de supprimer les deux Chambres d'agriculture départementales, pour recentrer leurs compétences autour d'une seule structure couvrant l'ensemble de l'île. Les deux Chambres correspondent, il est vrai, à deux types d'agriculture différents : celle du sud s'intéresse aux problèmes des éleveurs, celle de Haute-Corse couvre la plaine orientale et la Balagne qui ont une forte identité. Mais l'existence de ces deux organismes a

jusqu'à présent induit des coûts de gestion importants et a sans doute contribué à exacerber les divergences entre les agriculteurs insulaires. Le faible nombre d'exploitations milite également en faveur d'un regroupement des efforts visant à faire la synthèse en un seul lieu de décision entre les diverses catégories d'agriculteurs. Ceci est possible et souhaitable à condition de faire en sorte que les intérêts de tous les agriculteurs y soient représentés. Certes, dans un tel cas de figure, la question du siège de la Chambre unique risquerait de se poser avec une certaine acuité, compte tenu des relations difficiles que les représentants agricoles des deux départements ont parfois entretenues dans le passé. Cet aspect, qui ne constitue pas un problème en soi, devrait être dépassé pour permettre une meilleure efficacité et une plus grande équité de l'attribution des aides destinées à l'agriculture corse.

? Pour la reprise en mains de la caisse de Mutualité sociale agricole

Face aux carences de la caisse, certains n'hésitent pas à proposer son rattachement à celle de la région PACA. Cette solution est supposée engendrer des effets d'économies et impliquer une plus grande rigueur dans la gestion. Les réseaux ne fonctionneraient plus, ou moins, et les « arrangements » ou « tolérances » de situations anormales seraient moins fréquents. La commission d'enquête estime, pour sa part, que cette solution ne constitue qu'une option de dernier recours et qu'elle présenterait l'inconvénient de déresponsabiliser les responsables de ce secteur, alors que l'objectif consiste aujourd'hui à atteindre le résultat inverse.

La commission d'enquête établit quant à elle trois propositions :

1°) Elle constate et déplore que la caisse n'a pas encore mené d'action forte en direction de ceux de ses débiteurs institutionnels ou exercent des responsabilités particulières dans le domaine agricole. Il n'est pas normal et acceptable que des responsables syndicaux aient des dettes importantes et continuent de ne rien régler à la caisse. Celle-ci doit s'engager dans une action de recouvrement ciblée en premier lieu sur les cas les plus choquants, et donc notamment à l'encontre des mauvais payeurs institutionnels.

2°) En matière de prestations, la commission propose d'organiser des visites de médecins systématiques afin de mieux contrôler la réalité des maladies et des problèmes de santé. Il s'agit de limiter le phénomène trop répandu des arrêts maladie de convenance et du laxisme dans les attributions de pensions d'invalidité. De même, des contrôles doivent impérativement être réalisés en matière d'attribution de pensions d'invalidité et d'allocations aux adultes handicapés. Des médecins – pourquoi pas des praticiens du continent ? – pourraient temporairement

pratiquer des visites de contrôle dans trois directions : les contrôles de la réalité médicale des maux, des contrôles « des vivants » et des contrôles de vraisemblance.

3°) En ce qui concerne les immatriculations, la commission d'enquête rappelle que chaque dossier doit contenir toutes les pièces justificatives demandées. Il ne devrait plus être possible à la caisse de Corse d'accepter des dossiers sans baux en bonne et due forme, sans contrôle de la nature des terres et de la réalité des activités d'exploitant. Lors de sa visite sur place en juin 1998, la commission a pu se faire une idée précise sur l'état de la tenue des dossiers par la caisse : la plus grande rigueur doit désormais être de mise. Il est indispensable d'opérer un contrôle de grande ampleur sur les dossiers individuels de la caisse. Une récente mission de l'Inspection générale des finances s'est attachée à vérifier une partie des fichiers et a déjà constaté, après une dizaine de jours de contrôle que bon nombre de dossiers n'étaient pas tenus de façon correcte, ce qui corrobore parfaitement les constats établis en deuxième partie du rapport sur les règles d'affiliation à la MSA.

Les quatre priorités définies plus haut supposent la mise en place de réformes, parfois douloureuses, mais indispensables, selon la commission, si l'on veut aujourd'hui donner les moyens à la Corse de développer un secteur agricole performant. C'est la voie à emprunter pour maintenir en activité de façon durable le plus grand nombre possible d'exploitations.

2.- Forger les instruments du développement

La Corse souffre à la fois d'une pléthore de décideurs et d'une absence de véritables décisions. Elle dispose en principe de nombreux mécanismes d'aide au développement et le décollage économique tarde en fait à se produire.

Forger les instruments du développement de la Corse suppose en premier lieu une clarification des modes de décision et la définition d'une véritable stratégie comportant des lignes d'action précises, lisibles par la population. Cela étant, la question du financement de l'économie reste posée, notamment du fait de l'échec de la CADEC.

Enfin, pour l'accompagnement du développement, il importe maintenant de trouver une solution au problème spécifique de l'indivision.

a) Quelques principes sains à mettre en oeuvre

• *Moins de centres de décision mais des intervenants plus efficaces*

Avec la loi du 13 mai 1991, la Collectivité territoriale, qui s'est vue conférer un rôle accru dans le domaine du développement économique, a été dotée d'instruments d'intervention nouveaux en matière de planification et d'aménagement du territoire, d'organisation des transports, d'environnement et de tourisme. Comme le notait l'Inspection générale des finances dans un rapport d'audit du dispositif de promotion du développement économique de la Corse en date de juillet 1994, « *cette multiplicité d'instruments s'est traduite depuis 1991 par un foisonnement institutionnel, alors que par ailleurs le régime juridique de l'intervention de la Collectivité territoriale en faveur des entreprises restait mal défini* ».

Ce constat, établi trois ans après l'adoption du statut particulier de la Corse, est toujours d'actualité. Malgré les outils créés à cet effet – ADEC, CADEC, ODARC, ATC notamment – les voies du développement économique de la Corse semblent toujours incertaines.

Sont-ce les instruments qui sont par eux-mêmes inefficaces et défaillants ? Ou est-ce la pratique de ces outils qui n'en a pas permis une utilisation adéquate ?

La commission d'enquête a, au cours de ses travaux, acquis la conviction que ces instruments, nombreux, n'ont pas été réellement maîtrisés par la Collectivité territoriale.

• *Mettre un terme à la dilution des responsabilités pour une vision globale des intérêts de la Corse*

Lors de son audition en février 1997 par la mission d'information sur la Corse, le directeur régional de la Banque de France concluait son exposé en ces termes : « *Les idées sur ce qu'il faudrait faire pour redresser la situation, pour ramener l'économie corse sur des rails porteurs foisonnent. La difficulté consiste à réunir un consensus sur des lignes d'action précises qui privilégient l'intérêt général.* »

Cette difficulté est probablement favorisée par la multiplication des centres de décision. Dans un système à tendance clanique, plus nombreuses sont les structures, plus il y a de lieux susceptibles de favoriser l'exercice de la solidarité du clan, et plus grande est la proximité du responsable habilité à prendre les décisions avec ceux qui réclament son aide ou son intervention. Plus forte également est la probabilité que les décisions se prennent sans lien avec une stratégie globale, définie pour l'ensemble de la Corse dans l'intérêt de son développement d'ensemble.

La dilution des responsabilités engendrée par la démultiplication des lieux de pouvoirs doit être combattue. Ce que l'on appelle communément le « clientélisme » trouverait un terrain beaucoup moins favorable si les centres de décisions étaient moins nombreux et placés sous le contrôle démocratique. **Il importe donc que les lieux de décision et les lieux de responsabilité politique coïncident davantage.**

• Des élus qui doivent se remobiliser pour se réapproprier leurs prérogatives légitimes

Les élus corses doivent être les responsables au premier chef de la politique de développement de l'île. Il est inacceptable que des socio-professionnels, sans légitimité démocratique, puissent au sein des offices et agences notamment, imposer leurs points de vue, parfois au détriment des intérêts de la Collectivité territoriale elle-même. Certes, l'expertise détenue par ces professionnels est utile dans le processus de prise de décision et les élus ne sont pas supposés détenir les mêmes connaissances techniques que les spécialistes dans tous les domaines d'intervention possibles. Si la consultation de ces derniers, voire une concertation régulière entre les élus et ces derniers peut être souhaitable, le partage – qui s'avère parfois même inégal au profit des socio-professionnels – des compétences dévolues au politique ne saurait être considéré comme un bon principe de gestion.

Dans le système actuel, les élus se trouvent dans certains cas en minorité au sein des conseils d'administration d'établissements qui gèrent parfois des sommes considérables sans faire *de facto* l'objet de contrôle (ni de la part de la Collectivité territoriale ni de celle des services de l'État). L'office de développement agricole et rural de la Corse s'est souvent fait ainsi le reflet des revendications de la profession agricole ; l'office d'équipement hydraulique de la Corse a longtemps « fermé les yeux » sur les factures d'eau impayées des agriculteurs ; l'agence de développement économique de la Corse a montré à ce jour son incapacité à définir, en collaboration avec la Collectivité territoriale, une stratégie cohérente et réfléchie d'attribution des aides économiques.

Les témoins auditionnés par la commission d'enquête ont convenu que le système, tel qu'il a été mis en place et qu'il est aujourd'hui « vécu », ne favorisait pas la définition d'une politique claire et la détermination d'objectifs préalablement ciblés.

Quant à eux, les élus ont parfois tendance à se réfugier derrière cette situation complexe pour éviter d'endosser publiquement la responsabilité de décisions impopulaires. Certains d'entre eux n'avaient pas hésité à expliquer, devant la mission d'information sur la Corse,

qu'aucun élu ne pouvait se permettre d'aller à l'encontre d'une demande émanant des socio-professionnels.

Lors de son audition en date du 11 décembre 1996, M. Jean Baggioni, président du Conseil exécutif de Corse avait fort bien décrit ce phénomène :

M. Jean Baggioni : (...) *Le président du Conseil exécutif n'a que le pouvoir de nommer les présidents (des offices et agences). Les politiques des différents offices sont définies par leur conseil d'administration. Dès lors qu'ils ne sont pas responsables devant le suffrage universel, ces conseils d'administration sont laxistes. Leur demande est infinie, mais elle remonte au Conseil exécutif et je dois assumer la responsabilité publique et politique, car on me dit que ce sont les conseillers que j'ai nommés qui président. C'est bien vrai, mais ils président des assemblées dont ils ne sont pas les patrons. Si ces conseils étaient élus, un pouvoir politique s'exercerait à travers la majorité politique mais, en l'occurrence, il y a une majorité qui appartient à un monde autre que le monde élu.*

M. le président : *Autrement dit, on vous demande de participer à une politique que vous n'avez pas définie ?*

M. Jean Baggioni : *Exactement* ».

Les témoignages concordants établis devant la commission d'enquête à propos des offices la conduisent d'ailleurs à préconiser une amélioration du système, exposée plus loin. Le principe général qui guide ces préconisations consiste à faire supporter la responsabilité des décisions, notamment lorsqu'elles impliquent l'engagement de l'argent public national, européen ou régional, par ceux qui, de par le suffrage démocratique, sont en charge du développement et des intérêts de leur région.

b) Des logiques d'action à renverser

Au cours de ses investigations, la commission d'enquête a constaté que les logiques présidant à l'octroi de certaines aides ne permettaient pas d'en assurer l'efficacité sur le plan économique.

• D'une action au coup par coup à une stratégie de développement

Lorsque la commission s'est rendue dans les locaux de l'ADEC, puis dans ceux de l'ODARC, elle a constaté le même type de défaut dans la conception des dispositifs d'aides, alors même que l'objet, les clientèles et les

pouvoirs des deux offices diffèrent profondément. Dans les deux cas, le manque de stratégie pénalise durement l'efficacité des actions menées. Plus exactement, étant donné qu'aucun objectif n'est préalablement fixé, il est difficile, voire impossible, d'apprécier si telles ou telles actions ont porté leurs fruits.

Les rapports d'activités annuels que la commission a demandés à chacun des six offices et agences depuis 1994 en témoignent. Se présentant comme des documents administratifs, ceux-ci sont irréprochables quant à leur forme ; ils comprennent en général des séries de chiffres indiquant combien de milliers, ou parfois combien de millions, de francs ont été consacrés telle année à une action définie selon un terme générique parfois très vague ou non explicite.

Par exemple, dans son rapport d'activités pour 1997 transmis en juillet 1998 à la commission, l'ODARC note : « *la Commission technique permanente s'est réunie cinq fois au cours de l'année 1997. Elle a examiné 683 dossiers de demandes d'intervention pour un montant de subvention de 82,9 millions de francs. Elle a accepté 661 dossiers pour un montant de subvention de 81,05 millions de francs qui se répartissent en 204 opérations de modernisation et d'équipement des exploitations agricoles, 31 dossiers de réfection de clôtures emportées par les crues, 44 dotations régionales d'installation jeune agriculteur, 124 dossiers de restructuration du vignoble, 48 dossiers concernant les industries agro-alimentaires, 43 dossiers de restructuration de l'arboriculture fruitière, 51 aides au transport du vin, 8 dossiers d'amélioration de la qualité du lait, 22 bénéficiaires d'appuis techniques et de promotion, 33 dossiers forestiers châtaigneraie, 59 dossiers forestiers oliveraie, 2 dossiers de financement des points infos et répertoire à l'installation.* »

Ce rapport d'environ cent pages ne permet pas de déterminer véritablement si les actions entreprises correspondent bien à un besoin des exploitations ainsi aidées, ni si un travail de suivi a été effectué par les agents de l'ODARC, et dans l'affirmative, si les actions menées ont finalement été bénéfiques à l'exploitation. Le rapport n'indique pas plus si ce sont toujours les mêmes agriculteurs qui bénéficient des aides ou si l'ensemble de la profession est concerné par ces dispositifs.

La commission d'enquête a, par ailleurs, eu l'occasion de s'étonner devant les responsables de l'office qu'un nombre si conséquent de dossiers puisse être passé en revue en seulement cinq réunions, pour permettre *in fine* le paiement de plus de 81 millions de francs.

Mais l'exemple de l'ODARC n'est pas le seul intéressant de ce point de vue, même s'il concentre plusieurs défauts caractéristiques d'autres

établissements. Premièrement, son conseil d'administration est composé majoritairement de professionnels agricoles et minoritairement d'élus. Deuxièmement, ses prérogatives apparaissent très importantes – c'est par l'ODARC que les dossiers d'aides agricoles transitent, que les fonds concernés soient d'origine nationale, européenne ou régionale – et les contrôles qui s'exercent sur lui sont faibles, voire inexistants. Troisièmement, aucune ligne directrice n'est définie préalablement à l'attribution des aides. Toutes les filières, toutes les activités, tous les éleveurs et les exploitants, tous les porteurs de projets quels qu'ils soient, sont susceptibles d'être retenus par l'ODARC. Rappelons qu'en 1997, sur 683 dossiers examinés, 661 ont été acceptés, ce qui traduit un taux d'acceptation très élevé et manifeste la très faible sélectivité de l'office.

• D'une logique de saupoudrage à une logique de ciblage, d'une logique d'assistance à une logique d'appui

La commission d'enquête considère qu'avant de distribuer la moindre aide publique, les offices et agences de la Collectivité territoriale ou les services de cette dernière doivent impérativement avoir défini des critères d'éligibilité beaucoup plus stricts.

La commission a eu le sentiment, en se rendant dans les locaux de l'ADEC, que pour les responsables de cette agence, le fait pour une entreprise d'avoir sollicité son aide constituait un premier pas très positif à prendre en considération, l'obtention d'une subvention semblant ensuite presque aller de soi. Le montant de l'aide peut, certes, varier selon les projets et les besoins de l'entreprise, mais il ne semble pas dans la culture de l'ADEC de dire « non » ou de conditionner ses aides au respect de critères sévères.

La logique de ciblage qui s'impose paraît antinomique avec cette approche générale. Elle est pourtant la seule qui permette d'obtenir de bons résultats en privilégiant des secteurs porteurs et en focalisant les efforts financiers et de conseil vers ces domaines. La commission a acquis la conviction qu'en répartissant les mêmes sommes de subventions suivant cette méthode de ciblage, les créations de richesses et d'emplois seraient sans commune mesure avec les résultats obtenus aujourd'hui.

Le développement des actions de conseils et de formation des chefs d'entreprise pourrait être organisé dans le cadre et sous l'égide de l'ADEC qui devrait, selon la commission, se réorienter vers des opérations d'ingénierie et d'information. Des propositions en ce sens sont développées dans la partie consacrée aux améliorations institutionnelles.

c) Pour un effort de planification courageux

Rappelons que la Collectivité territoriale de Corse doit, d'après les lois du 2 mars 1982 et 13 mai 1991, élaborer un plan déterminant les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de l'île ainsi que les moyens pour atteindre ces objectifs. Sur la base des orientations définies dans le plan de développement, elle établit un schéma d'aménagement fixant les principes directeurs de l'aménagement de la Corse et contenant notamment des règles d'aménagement spatial. *« Ce plan fixe les orientations sur la base desquelles doit être approuvé le schéma d'aménagement de la Collectivité territoriale. Ce schéma doit être approuvé dans un délai de deux ans suivant l'adoption du premier plan de développement. Ce plan doit être établi dans un délai d'un an à compter de l'installation de l'Assemblée de Corse. »*

A ce jour, le plan de développement régional adopté en 1993 par l'Assemblée de Corse, qui aurait pu constituer la charte des actions entreprises au nom du développement, n'a guère été suivi d'effets. Un ancien ministre auditionné par la commission d'enquête a fait les commentaires suivants à ce sujet :

« Le travail de préparation du plan fut conduit pendant l'été 1993 sous l'impulsion de la Collectivité territoriale de Corse. Elle mit au point un plan de développement régional adopté avec l'abstention des mouvements nationalistes qui avaient toutefois largement participé au débat et à la définition du projet. Cette action a suscité, comme souvent en Corse, un espoir aussi puissant qu'éphémère. Il n'en reste pas moins que le projet défini était de nature à rassembler tous les éléments actifs de la population corse. (...) Le plan de développement est un bon plan. Il avait ceci d'original et d'important qu'il avait été défini par les Corses eux-mêmes. C'était la première fois que cela arrivait. Jusqu'alors, on leur avait toujours imposé ou dit ce qu'il fallait faire. Cette fois, on les avait réunis en conclave et on leur avait demandé ce qu'ils voulaient. Ils avaient défini entre eux les lignes de leur propre développement. »

A ce propos, un haut fonctionnaire en poste en Corse a devant la commission d'enquête estimé que c'est parce qu'il se voulait si consensuel que le plan de développement apparaît aujourd'hui comme un « document de plus », intéressant dans son principe mais sans grande valeur opératoire. Selon ce responsable, *« il faut se méfier de ce qui apparaît comme très consensuel en Corse ! »*.

Après ce plan de 1993, suivirent le contrat de plan État-Collectivité territoriale de Corse et le Document unique de programmation (Docup) conclu dans le cadre de l'Union européenne. La Corse ne souffre donc pas

d'un manque de projets publiés sur papier glacé. Divers témoins ont d'ailleurs indiqué à la commission que ces types de contrats étaient toujours « formellement parfaits » et présentaient indiscutablement une allure de « sérieux » contrastant cruellement avec leur peu d'effets concrets sur l'état de l'économie de l'île.

Quant à elle, la commission d'enquête juge hautement souhaitable que soit menée, en amont de tout effort de planification, y compris avant d'entamer les discussions sur le prochain contrat de plan, une réflexion collective et courageuse sur les secteurs devant faire l'objet d'une attention urgente, ceux devant être traités dans un deuxième temps, et enfin, ceux ne présentant pas le même caractère impératif et /ou d'urgence.

On rappellera à cet égard que le schéma d'aménagement qui, selon le statut de 1991, devait suivre dans le délai d'un an l'adoption du plan de développement, reste à définir.

d) Le nécessaire sauvetage conditionné de la CADEC

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête s'est interrogée sur l'évolution souhaitable de la CADEC qui se trouve, comme on l'a vu précédemment, dans une situation désespérée que seule une recapitalisation pourrait améliorer. Préalablement à toute autre, il convient de répondre à cette question centrale : l'arrêt de l'activité de la CADEC est-il souhaitable ? Cet organisme, assez largement discrédité, peut-il renaître de ses cendres ?

D'après certains témoins bien informés de ce dossier, la liquidation de la caisse présenterait deux types d'inconvénients :

– elle n'est officiellement souhaitée ni par la Collectivité territoriale de Corse ni par les représentants socio-économiques de l'île. Une telle décision pourrait, en outre, apparaître comme un signe que l'État renonce à doter la Corse d'un instrument de développement économique.

– elle se traduirait par un coût élevé pour les finances publiques. L'annonce d'une liquidation serait susceptible de provoquer une forte croissance des taux d'impayés de la part des clients de la caisse misant sur la couverture des pertes par la puissance publique. Ce comportement pourrait, dans le scénario le plus pessimiste, avoir des répercussions néfastes sur la totalité de la place bancaire et ainsi créer un effet domino désastreux pour l'ensemble de l'économie. **Selon les indications recueillies par la commission, mais dont il est difficile de vérifier la fiabilité, le coût d'une**

liquidation judiciaire s'élèverait à 500 millions de francs, voire davantage.

Les engagements volontaristes réalisés dans le passé ont, pour bon nombre d'entre eux, résulté d'erreurs d'appréciation majeures et parfois difficilement compréhensibles. L'échec est patent, mais on doit relever que la CADEC a tout du moins tenté de contribuer, par ses activités prêteuses, au développement de secteurs économiques naissants.

Selon la commission, il ne saurait être question, pour la caisse, de remettre en cause le principe de l'arrêt de ses activités prêteuses. En se concentrant uniquement sur le recouvrement des créances, la caisse peut faire en sorte de résorber progressivement le risque bancaire qu'elle assume. La politique de recouvrement contentieux peut sans doute être menée de façon plus dynamique afin d'améliorer les taux de « récupération » des actifs concernés. Mais, même si la caisse ne fait que recouvrer ses créances, son avenir demeure hypothéqué par ses problèmes comptables (décrits en deuxième partie du rapport).

Une recapitalisation doit impérativement intervenir pour assurer la viabilité financière de cet organisme.

Les négociations entre les deux actionnaires, l'État et la Collectivité territoriale, restent difficiles. Rappelons que **l'actuel gouvernement a demandé, par la voix du ministre de l'Economie et des finances, d'engager une nouvelle recapitalisation pour tenter de maintenir l'activité de la caisse en matière de recouvrement et éviter ainsi sa liquidation judiciaire.** Une demande a été adressée par le ministre au président du Conseil exécutif, M. Jean Baggioni, tendant à ce que la Collectivité territoriale apporte sa contribution. Or il faut relever que la précédente Assemblée de Corse avait voté à la quasi-unanimité une délibération prévoyant que désormais elle ne participerait plus à aucune recapitalisation.

A cet égard, plusieurs témoins ont considéré devant la commission d'enquête que l'Assemblée de Corse ne pourrait s'en tenir à une position aussi stricte et serait certainement conduite à prendre ses responsabilités : *« on trouvera nécessairement un terrain d'entente »* a dit l'un d'eux.

La situation demeure aujourd'hui dans une impasse financière, économique et politique. Seule la concertation entre les deux actionnaires les plus importants de la caisse pourrait permettre de trouver une solution satisfaisante – ou la moins insatisfaisante possible –

à ce dossier délicat. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'Assemblée nouvellement élue n'avait toujours pas donné son aval à la recapitalisation.

Face à ce blocage, certains ont suggéré des solutions intermédiaires, ou parallèles, à la question de la recapitalisation. La création d'un institut de participation a ainsi été envisagée. Cet institut pourrait, soit être doté de la personnalité juridique, soit se présenter comme un fonds de participation sans personnalité morale. Notons qu'une étude préalable fut réalisée par l'ADEC et transmise pour avis en avril 1997 à la DATAR, à la direction générale des collectivités locales et à la direction du Trésor.

La commission d'enquête considère, pour sa part, qu'il ne saurait être question de recréer une autre CADEC avec les mêmes équipes dirigeantes et les mêmes principes d'actions. S'il était créé, ce nouvel établissement risquerait fort de se heurter aux mêmes obstacles que ceux rencontrés par la caisse, à moins que des précautions particulières ne soient prises et qu'une politique réellement sélective de prêts soit déterminée. Selon un témoin entendu par la commission, l'idée de cet institut de participation n'est « *pour l'instant qu'un concept.* »

La commission n'ignore pas l'enjeu qui entoure la création d'un nouvel opérateur qui pourrait intervenir dans le financement de l'économie insulaire par des prises de participation. Le calcul du risque bancaire classique s'applique mal à la Corse. Pour autant, si un tel organisme était installé, les processus de décision et de contrôle devraient aller bien au-delà des modes de gestion et de tutelle appliqués à la CADEC.

En résumé, l'amorce d'un processus de développement passe par la mise en œuvre de quelques principes de bonne gestion, par le renversement de certaines logiques d'action, par un effort de planification courageux et par le sauvetage sous certaines conditions de la CADEC. Parallèlement à ces préconisations, la commission attache une grande importance à la question de l'indivision qui constitue, de l'avis de nombreux témoins, un frein non négligeable au développement.

e) Pour l'accompagnement du développement : sortir du problème de l'indivision

La persistance du problème de l'indivision trouve en partie son origine dans les structures psychologiques et sociales de l'île. De ce fait et au vu du délai déjà écoulé depuis les travaux de la commission Badinter, on peut craindre qu'il ne puisse être rapidement résolu. Il n'en a pas moins des conséquences dommageables sur le développement économique de l'île.

D'après les informations recueillies par la commission d'enquête, le problème de l'indivision n'est ni fiscal ni juridique : il est avant tout financier.

En effet, contrairement à ce qui peut être dit ici ou là, il ne s'agit pas d'un problème de nature fiscale généré par les arrêtés Miot. L'absence de déclaration d'une succession n'empêche ni le partage des biens entre les cohéritiers ni les mutations cadastrales opérées sur une attestation de propriété ou sur la base d'une décision de justice. A l'inverse, la déclaration d'une succession n'engendre pas une obligation de partage.

Ce n'est pas non plus un problème juridique. Le code civil offre un corps de règles suffisant pour permettre la gestion ou le partage des indivisions.

C'est avant tout un problème financier. En raison de l'absence fréquente de titres de propriété en Corse, les procédures sont généralement longues et complexes et nécessitent souvent le recours à un expert foncier. Dès lors, le coût de la procédure est, bien souvent, sans commune mesure avec la valeur des biens indivis. Il en résulte que, sauf en cas de nécessité absolue ou d'enjeu économique important, les familles n'envisagent pas de procéder au partage des biens ou y renoncent.

Le notariat en Corse a imaginé un dispositif pour aider à la sortie de l'indivision, ou plutôt à la création de titres de propriété. Il s'agit de l'établissement devant notaire d'un acte de notoriété constatant la possession trentenaire du demandeur¹, dressé devant deux témoins et faisant l'objet de mesures de publicité dans la presse régionale et à la mairie. En l'absence de contestation dans un délai d'un mois, l'acte est publié à la conservation des hypothèques. Ce dispositif a permis la création d'environ 1.500 titres de propriétés depuis 1989, soit d'après certaines estimations, le quart de ce qui serait nécessaire.

Cependant, cet acte est fragile car il s'agit d'un acte déclaratif qui n'a aucune valeur probante. C'est pourquoi, la commission établie en 1983 avait suggéré une modification législative du code civil prévoyant une procédure dérogatoire d'homologation par le tribunal de grande instance,

¹ Aux termes du code civil, elle vaut prescription acquisitive à condition qu'elle ait été continue, paisible, publique et non équivoque.

homologation qui, après publicité, fermerait toute possibilité de recours¹ à l'issue d'un délai de trois ans².

Cette proposition a jusqu'à maintenant été jugée injustifiée par la Chancellerie. Elle est en outre contestée par les avocats et les experts – qui y perdraient une clientèle potentielle – et par les magistrats – qui seraient réduits à enregistrer un acte sur lequel ils n'auraient aucun pouvoir de contrôle. Surtout, elle apparaît peut-être excessivement favorable à un seul des héritiers, celui qui s'est comporté en propriétaire exclusif.

En tout état de cause, il apparaît urgent qu'une solution soit trouvée et que celle-ci soit à la fois efficace et acceptable pour tous.

La proposition de la commission de 1983 peut constituer une base de discussion. Mais peut également être explorée une solution analogue à celle mise en œuvre en Polynésie française par la loi du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer. Celle-ci institue, en effet, une commission de conciliation obligatoire en cas de litige en matière d'actions réelles immobilières ou d'actions relatives à l'indivision. Présidée par un magistrat ou un avocat et composée en outre de deux personnes choisies pour leurs compétences, cette commission peut se livrer à tout acte d'instruction des dossiers. En cas d'échec de la conciliation, les parties peuvent saisir la justice. En cas de conciliation, même partielle, l'accord peut se voir attribuer par le juge force exécutoire.

3.– Cibler les aides en direction des secteurs porteurs de l'économie

Le tourisme est, à l'évidence, la première activité économique de l'île. Rappelons que ce secteur représente 9,5 % du PIB de la Corse et qu'il

¹ De tels recours ne sont pas théoriques. Récemment, dans un autre contexte, la Cour d'appel de Bastia vient de reconnaître héritière d'une propriété située dans le Cap Corse une porto-ricaine d'origine corse, refusant la reconnaissance de la prescription acquisitive aux héritiers qui l'occupent.

² Certains membres de la commission suggéraient aussi, à titre de mesure d'accompagnement et d'incitation, l'exonération totale des droits de mutation à titre gratuit des immeubles en Corse. En 1983 en effet, la Cour de cassation n'avait pas encore rendu juridiquement impossible toute imposition des biens immobiliers en Corse au titre des droits de succession (*cf* première partie du rapport).

est très fortement créateur d'emplois, comme cela a déjà été indiqué en première partie du rapport.

S'il peut être décrit, selon une formule aujourd'hui largement acceptée, comme le moteur du développement de l'île, le tourisme ne saurait toutefois être considéré comme l'unique atout de la Corse, qui peut aussi développer une agriculture performante sous certaines conditions et s'engager dans des voies nouvelles pour diversifier ses activités. La préparation du prochain contrat de plan constitue à cet égard une opportunité à saisir. Il importe que les axes à privilégier soient déterminés clairement en concertation avec la région et en évitant un saupoudrage aussi coûteux qu'inefficace, « *la politique du millefeuilles* », pour reprendre les termes du président du Conseil exécutif, M. Jean Baggioni.

Par ailleurs, il convient d'examiner la contribution réelle qu'apporte au développement de l'île son statut fiscal spécifique, ce qui suppose de se livrer à un examen de leur efficacité.

a) Réexaminer le statut fiscal

Les mesures fiscales dérogatoires dont bénéficie la Corse et ses habitants sont, on l'a vu, nombreuses et pour certaines fort anciennes. Alors que les plus récentes ont été justifiées par le souci de contribuer au développement économique de l'île, il apparaît que leurs effets n'ont jamais fait l'objet d'un examen approfondi. Tout indique que cette sédimentation s'est plutôt réalisée parfois sans réflexion préalable¹ ou par octroi de « grain à moudre » concédé à des interlocuteurs insatiables, sans analyse poussée des effets attendus et sans confrontation avec les résultats constatés.

• L'évaluation sans tabou du statut fiscal dérogatoire est indispensable

Le fait que la Corse est friande de dispositions fiscales dérogatoires et est sentimentalement très attachée à certaines des plus anciennes d'entre elles ne saurait empêcher la communauté nationale de se livrer à l'analyse précise des effets des atteintes au principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques qu'elle a admises au profit de l'île et de ses habitants.

¹ Il est probable que l'exonération de fait de certaines taxes indirectes instituées au cours des dernières décennies n'ai pas été véritablement voulue, mais résulte plutôt de l'oubli des décisions juridictionnelles relatives à la valeur législative et à la portée des dispositions prises au cours du premier Empire.

L'évaluation n'est à ce jour pas systématique. Cependant, diverses données laissent à penser que certains éléments de ce statut fiscal particulier sont loin d'avoir atteint leur but.

? *La fiscalité indirecte dérogatoire n'empêche pas un haut niveau des prix*

Ainsi, l'existence de taux particuliers de TVA et d'une réfaction sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers sont sans incidence sur le niveau du coût de la vie constaté en Corse.

Ainsi, le mensuel de l'Union fédérale des consommateurs a publié les résultats d'une enquête nationale sur les niveaux de prix constatés pour 145 produits de consommation courante dans les hypermarchés et les supermarchés. Il apparaît que ce niveau est particulièrement élevé en Corse : par exemple Ajaccio, ville la plus chère de France, se classant au dernier rang des 132 villes visitées par les enquêteurs de l'union.

Comme l'expliquait devant la mission d'information sur la Corse, le directeur général de la concurrence, de la consommation et la répression des fraudes, « *les marges sur les produits sont souvent plus élevées en Corse que sur le continent.(...) Les analyses que nous avons faites montrent bien qu'il existe un surcoût lié au transport tout à fait évident. Celui-ci n'explique cependant pas l'écart de prix enregistré d'une manière générale chez le consommateur. Une marge est donc prélevée au passage, vraisemblablement en deux ou trois stades, avant la vente finale au consommateur, et au cours des phases intermédiaires* ».

Il n'est pas sûr que l'effort non négligeable que consentent l'ensemble des contribuables français en matière de taux de TVA - qui représente, rappelons-le un coût annuel de 450 millions de francs - doive servir à arrondir les marges de quelques intermédiaires sans profiter au consommateur final.

Est-on sûr également que la fixation du droit de consommation sur les tabacs à un niveau permettant leur vente à des prix largement inférieurs à ceux observés sur le continent soit opportune, ne serait-ce qu'au regard des objectifs de santé publique ?

? *Les premiers enseignements de la zone franche ne sont pas encourageants*

L'évaluation des effets de la zone franche doit également être menée aussi rapidement que possible. Certes, les enseignements tirés d'une évaluation partielle d'un dispositif destiné à s'appliquer pendant cinq ans peuvent être délicats à tirer. Mais il importe que l'efficacité d'un dispositif qui représente aujourd'hui le tiers de l'effort fiscal consenti en faveur de l'île soit régulièrement appréciée.

D'après une brève étude transmise à la commission d'enquête par la direction générale des impôts, les premiers éléments d'information laissent dubitatif. En effet, ils font apparaître que « *la zone franche a entraîné des allègements de charges significatifs qui, dans l'immédiat, ont surtout eu pour conséquence d'améliorer la trésorerie des entreprises* ». L'étude montre, en effet, que « *la situation des entreprises semble s'être améliorée et avoir facilité le paiement de la TVA. En effet, les recouvrements de TVA ont augmenté de 21,9% par rapport à 1996 alors que le chiffre d'affaires déclaré restait, dans l'ensemble, stagnant. Par ailleurs, le total des dépôts à vue et des dépôts rémunérés dans les banques a progressé de 9% entre le troisième trimestre 1996 et le troisième trimestre 1997.* »

? *La Cour des comptes doit se voir confier une mission d'évaluation*

Cette évaluation doit être systématique et concerner l'ensemble des dispositions dérogatoires, même les plus anciennes et quels que soient les impôts concernés.

L'argument du « *maintien des droits acquis* » n'est pas recevable sans examen approfondi. Les habitants de l'île ont, au contraire, tout à gagner d'un retour à la normalité fiscale, assortie des **seules** dispositions dérogatoires dont l'efficacité à l'égard de la compensation des handicaps liés à l'insularité et à l'égard du développement économique durable de la Corse est avérée et contrôlée.

Il ne s'agit, rien de moins, que de revenir au fondement qui justifie le statut fiscal particulier, tel qu'il est défini au premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse¹.

• L'application de la zone franche doit faire l'objet d'une grande rigueur

Les dispositions relatives à la zone franche ne sont pas, loin de là, exemptes de critiques. S'il ne convient sans doute pas de revenir sur le texte voté, il importe en tout cas de réaffirmer avec force son caractère temporaire et d'annoncer qu'il ne saurait être question de maintenir sans inventaire ni bilan, après 2002, un ensemble de dispositions aussi onéreuses et aussi peu ciblées et dont beaucoup ne constituent que des effets d'aubaine pour leurs bénéficiaires.

¹ « *La Corse est dotée d'un statut fiscal destiné à compenser les contraintes de l'insularité et à promouvoir son développement économique et social* »

Il convient aussi, pour la période d'application de la zone franche, de faire preuve de la plus grande rigueur.

Il a été fait état devant la commission de d'enquête cas de transferts de sièges sociaux fictifs en Corse. La presse locale s'en est également faite l'écho.

Pourtant, dans l'un des quotidiens corses¹, un agent des impôts souhaitant garder l'anonymat estimait que ce n'était pas seulement l'exonération des bénéficiaires à hauteur de 400.000 francs qui pouvait susciter de telles dérives, mais aussi le désir « *d'échapper à un contrôle fiscal. Elles pensent, parfois à tort, mais aussi à raison, qu'elles ne feront l'objet d'aucune tracasserie de la part des services fiscaux. C'est un effet pervers de l'ambiance qui règne en Corse ! Elles pensent que le laxisme des contrôles allait continuer* ». Et le journal de citer quelques exemples troublants, dont certains antérieurs à la mise en place de la zone franche :

- une société d'import-export de fleurs entre la France et l'Amérique du Sud, SARL au capital de 50.000 francs basée à Besançon et dont le siège social est situé à Monticello ; encore s'agit-il d'une résidence secondaire fermée la plus grande partie de l'année dans laquelle le numéro de téléphone n'aboutit qu'à un répondeur indiquant qu'il s'agit bien du siège social et demandant de laisser un message,
- une grande entreprise (au capital de 600.000 francs) de construction métallique qui possède plusieurs locaux en Isère et a transféré son siège social d'abord dans le Niolu puis à l'Ile-Rousse en avril 1997 ; le bureau indiqué est toujours fermé et personne ne répond au téléphone,
- une clinique du continent a installé son siège à Feliceto en 1995,
- une société de confection, dont le magasin est à Grenoble, a installé son siège à Monticello.

Ces faits troublants doivent à l'évidence faire l'objet d'une attention très rigoureuse de la part des services fiscaux de l'île, d'autant que la loi exclut les exonérations dans ces cas.

¹ *Corse-Matin* du 2 juin 1998

Une autre des difficultés d'application de la zone franche est sans doute plus lourde de portée. Il s'agit de la détermination de la part des bénéficiaires des entrepreneurs individuels qui ouvre droit à exonération. Aux termes de la loi, seule est exonérée, en effet, la part « *maintenue dans l'exploitation* ». Il a été dit devant la commission d'enquête que le contrôle du respect de cette condition pourrait s'avérer très difficile. Comme le soulignait le SNUI lors de sa conférence de presse : « *certaines contribuables ont sûrement la tentation de faire apparaître dans leurs déclarations, comme étant demeurés dans l'entreprise, des bénéficiaires qu'ils ont en réalité appréhendés. Une augmentation de la part du bénéfice non distribué par rapport aux années précédentes pourra être considérée comme un indice de fraude* ».

Il importe donc, comme le plaidait ce syndicat, de multiplier les contrôles de comptabilité. Cette rigueur des contrôles est également indispensable du point de vue de l'équité fiscale. Plusieurs témoins entendus par la commission d'enquête ont souligné ce que cette exonération partielle des bénéfices pouvait avoir de socialement injuste si l'on comparait le sort respectif de l'entrepreneur individuel – exonéré jusqu'à hauteur de 400.000 francs – et ses salariés – imposés sur l'intégralité de leurs salaires¹.

La commission d'enquête considère que cette inégalité flagrante des citoyens devant l'impôt revêt un caractère particulièrement choquant et mérite d'être corrigée.

De même, il apparaît indispensable, dans un évident souci de moralisation, de ne faire profiter des avantages consentis par la zone franche que les entrepreneurs individuels et les entreprises qui rempliraient normalement leurs obligations déclaratives et seraient à jour de leurs dettes fiscale et sociale.

b) Le tourisme : un bien nécessaire

Le tourisme a longtemps constitué un sujet de conflits, une activité mal acceptée tant par une grande partie de la population que par certains opérateurs économiques. Il est pourtant un bien nécessaire.

• Ni remède miracle pour le développement, ni menace pour l'identité corse

¹ Rappelons que le salaire moyen en Corse s'élevait à 98.760 francs en 1993.

La mission d'information sur la Corse, avait évoqué cette question avec différents représentants de la profession. M. Charles Colonna d'Istria, président du conseil régional des professionnels du tourisme corse et vice-président de la coordination des industries touristiques de la Corse avait décrit en ces termes la situation : *« le tourisme a toujours été mal considéré, sans doute parce que les éléments nationalistes l'avaient stigmatisé comme quelque chose qui pouvait demain abîmer l'identité corse, voire détruire ses sites, etc. Nous étions considérés, nous acteurs du tourisme, comme des gens extrêmement dangereux. Cette idéologie s'est développée ailleurs, mais ci (en Corse), elle était extrêmement active ; nos élus, pris dans ce système, ont essayé de ménager la chèvre et le chou, mais l'économie est passée au second plan et on a favorisé ceux qui voyaient l'économie comme quelque chose d'étranger à ce qui a toujours fait notre île, c'est-à-dire le fonctionnariat, ou même l'agriculture qui apparaissait comme sympathique et valorisante à une certaine époque. »*

La commission d'enquête a cherché, à son tour, à comprendre comment le tourisme était désormais considéré et vécu en Corse. Lors de son audition, un haut responsable en poste dans l'île a indiqué : *« Localement, on a eu une perception longtemps hostile ou ambiguë vis-à-vis du développement touristique. Aujourd'hui, certes, tout le monde s'accorde à considérer que le tourisme est le moteur du développement, mais il a fallu deux crises pour qu'on l'on s'aperçoive que le tourisme faisait fonctionner l'économie. Progressivement, on est passé d'un tourisme considéré comme la maladie honteuse de la Corse, à – première crise – un tourisme perçu comme un mal nécessaire, puis à – deuxième crise – un tourisme moteur du développement. La prise de conscience est à la fois tardive et ambiguë. »*

Notons qu'en 1993, le plan de développement s'est attaché à préciser les principes de base ainsi que l'éthique du tourisme en Corse. Le tourisme n'est donc plus un sujet tabou, même s'il n'est pas sûr que chacun en ait la même conception. Il fait, au contraire, l'objet d'une attention nouvelle et positive et semble de plus en plus perçu comme une priorité régionale.

Le tourisme est devenu un secteur prioritaire et occupe une place non négligeable dans le contrat de plan et le plan de développement régional. Au fil du temps, ce thème est devenu de plus en plus présent dans les discours des hommes politiques corses. Lors de la dernière campagne pour les élections régionales en 1998, chacun a développé dans son programme une conception du modèle touristique adapté à l'île. Il existe aujourd'hui, semble-t-il, un accord de principe pour affirmer que ce secteur est un moteur essentiel du développement économique insulaire. La commission d'enquête s'inscrit résolument dans cette optique : le tourisme représente une chance

que l'île doit être capable de tourner à son avantage. Il doit constituer un des piliers de la relance économique, compte tenu notamment des retombées positives qu'il peut avoir sur de nombreuses activités insulaires connexes : artisanat, agriculture et commerce. Ceux qui dans le passé récent ont tenté de diaboliser les activités touristiques jugées néfastes pour l'identité corse paraissent aujourd'hui minoritaires.

• Des atouts à exploiter

Au sein d'un espace méditerranéen fortement urbanisé, un des atouts du tourisme en Corse tient au capital « nature » de l'île qualifiée communément d'« île de Beauté » ou d'« île verte au soleil ». La commission d'enquête, qui s'est rendue à plusieurs missions dans l'île, a pu constater qu'elle est restée largement préservée, et offre de vastes ensembles naturels, notamment littoraux, non urbanisés. Il s'agit d'un des derniers espaces en Méditerranée à se trouver dans cette situation.

Un autre atout essentiel consiste dans le contraste et la diversité des sites et des paysages. La Corse est une île plurielle : la mer, la montagne, la ruralité y sont présentes, alors que d'autres destinations sont loin d'offrir une palette aussi riche de possibilités. La Corse se situe donc dans la catégorie des destinations pluridimensionnelles (et non unidimensionnelles qui n'ont à proposer que la mer et le soleil ...).

La Corse constitue donc une destination typée présentant une forte attractivité pour la clientèle nationale. En revanche, l'île reste encore largement méconnue auprès des pays européens, alors qu'elle bénéficie de la proximité d'importants marchés émetteurs tels que l'Italie du nord ou Munich. Bastia et Ajaccio sont plus proches de Munich – environ une heure de vol – et de Rome – une demi-heure de vol – que de Paris.

L'île bénéficie d'un réseau dense d'infrastructures portuaires assez exceptionnel en Méditerranée. Rappelons l'existence de sept ports de commerce et de quatre aéroports (Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari).

Enfin, l'offre touristique est significative, avec une capacité d'accueil de 390.000 lits, ce qui est supérieur à des destinations comparables en Méditerranée.

• Définir une véritable stratégie pour un modèle touristique adapté à l'île

– Intégrer les activités touristiques dans le développement global de l'île

Un tourisme de qualité intégré dans l'environnement corse, maîtrisé et mieux réparti à la fois dans le temps et l'espace, valorisant le potentiel naturel et culturel de l'île pourrait être un atout primordial pour le développement durable et équilibré de la Corse. L'île doit être capable de garder la maîtrise de son développement touristique. Les outils juridiques existent pour cela. Le « tout tourisme » serait aussi néfaste pour elle que le refus des activités touristiques. Les actions touristiques doivent, en outre, s'intégrer dans un effort de programmation d'opérations structurantes qui dépassent le seul secteur du tourisme pour s'insérer dans un projet global de développement insulaire.

– Pour un tourisme respectueux de l'environnement

La commission d'enquête a, lors d'un déplacement dans le sud de l'île, rencontré des responsables d'associations de protection de l'environnement. Elle a pu constater que celles-ci faisaient preuve de la plus grande vigilance en la matière, même si, dans leurs batailles en faveur d'un meilleur respect du droit de l'urbanisme par exemple, les rapports de force leur sont souvent défavorables dans le contexte local eu égard à l'importance des enjeux économiques.

– Pour un tourisme résolument diversifié

La commission d'enquête plaide pour que les aides économiques s'adressent en priorité aux entreprises touristiques et notamment hôtelières ayant fait le pari de la qualité et de la modernité. Il convient d'aider les opérateurs porteurs de véritables projets. Ceux-ci ont jusqu'ici fait cruellement défaut, alors même que la demande touristique s'est modifiée et se tourne aujourd'hui vers des types de tourisme diversifié. Le tourisme vert, le tourisme rural, le tourisme sportif, le tourisme culturel représentent autant de pistes qui pourraient être développées en Corse, sans que les paysages de l'île n'en soient d'ailleurs aucunement altérés. La clientèle recherche de moins en moins des produits « secs » et de plus en plus des activités d'animation aussi bien sportives que culturelles et de loisirs. L'offre actuellement proposée ne peut satisfaire ceux des touristes, de plus en plus nombreux, qui recherchent des produits de pleine nature avec un hébergement adapté.

– Pour une meilleure action de communication

De même, une des pistes de réflexion consiste à élaborer des projets destinés à élargir la saison touristique au-delà des seuls mois de juillet et d'août afin que la fréquentation touristique puisse être « lissée » de mai à septembre. L'action de communication semble encore insuffisante. L'agence du tourisme de Corse (ATC) devrait pouvoir lancer des actions de diffusion de l'information systématiques afin d'attirer une clientèle plus diversifiée au cours d'une période plus étendue.

Comme le soulignait récemment le préfet Bernard Bonnet, « *trois grands marchés insulaires sont insuffisamment développés : le tourisme de luxe, intégré à un environnement de qualité, celui qui est dévolu au troisième âge et celui qui draine une clientèle de congrès.* »¹

– *Développer l'ingénierie et le conseil aux entreprises touristiques*

Il faut également s'attacher à développer le conseil, l'assistance et le soutien techniques. Il s'agit d'actions qui ne sont pas nécessairement très onéreuses, mais qui doivent se poursuivre dans le temps. Le plan concerté d'actions touristiques représente à cet égard une voie à explorer.

– *Créer et renforcer les structures intercommunales*

Il faut, enfin, faire prendre conscience aux responsables corses que le tourisme se soucie peu des divisions administratives et / ou politiques. Les bassins d'accueil touristiques ne coïncident pas, la plupart du temps, avec des découpages communaux. La faiblesse en Corse des structures intercommunales ne facilite nullement des actions touristiques concertées. Un effort de regroupement de certaines petites communes tant sur le littoral qu'à l'intérieur serait certainement bénéfique et aurait des retombées touristiques, et donc économiques et en termes d'emplois, qu'il ne faut pas négliger.

– *Mieux adapter l'offre touristique à la demande*

Cette capacité d'accueil est cependant déséquilibrée par l'importance prise par l'hébergement non professionnel. Or, ce type d'hébergement, qui répond parfois à la demande, notamment dans le domaine du locatif et dans le cas des résidences secondaires, est encore mal mis en marché. Ainsi l'offre ne rencontre la demande que durant la haute saison, ce qui contribue à la saisonnalité de l'activité touristique et n'apporte pas de très importantes retombées en termes de création d'emplois. Au sein de l'hébergement professionnel, qui représente 127.000 lits, le camping est l'hébergement dominant. La taille moyenne des établissements est assez proche et même supérieure à celle de la moyenne nationale. En France, les hôtels comptent en moyenne vingt-quatre Chambres. En Corse, ils en comptent trente-et-une.

En revanche, il n'existe pas dans l'île de très gros établissements et il n'y a pratiquement pas d'hôtels de chaînes. La seule différence notable avec l'offre touristique nationale moyenne est l'importance prise en Corse par les villages de vacances dans la part de l'hébergement marchand : 19 %

¹ Journal « *La Corse* », 22 juin 1998

en Corse contre 4,7 % au plan national. La part dans l'hébergement total atteint 6,18 % en Corse et seulement 1,4 % en moyenne nationale. Notons la subsistance d'un déséquilibre dans la capacité d'accueil entre le littoral et l'intérieur, doublé d'une concentration sur quelques secteurs du littoral seulement. Ces carences pourraient être comblées grâce à une action de planification associant les différents partenaires du secteur touristique.

– *Un effort de planification à poursuivre*

*** L'absence de document opérationnel est préjudiciable au développement harmonieux du secteur touristique.**

Certains professionnels considèrent aujourd'hui que le plan de développement de 1993 s'est borné à déterminer les principes de base et les objectifs généraux les plus consensuels. Il manque à l'évidence un véritable document opérationnel d'ensemble définissant une stratégie de développement et constituant un cadre de référence pour les professionnels. Par exemple, alors que le constat n'est pas nouveau, les retards structurels en matière d'équipements d'animation et de loisirs ne sont toujours pas comblés. L'absence de politique cohérente de développement touristique explique que le tourisme n'ait pu exploiter les opportunités de financement national ou européen en matière d'équipements touristiques structurants. Les réalisations en ce domaine comme le Palais des congrès à Ajaccio se font en dehors des interventions publiques.

Un professionnel en charge du tourisme en Corse a estimé devant la commission d'enquête, « *le plan de développement de la Corse mentionne la nécessité d'établir un schéma d'aménagement et de développement du tourisme et des loisirs, mais ce document fait défaut et il manque un chaînon entre le plan de développement de la Corse et les dispositifs d'aide. Or, c'est ce chaînon manquant qui, à mon avis, est important.* »

*** Il convient de remédier à la sous-consommation des crédits publics destinés au tourisme.**

Le contrat de plan État-Collectivité territoriale en cours d'exécution prévoit un total de crédits de 38,3 millions de francs pour le tourisme. Au 31 décembre 1997, ces crédits n'avaient été utilisés qu'à raison de 13,3 millions de francs (soit 34,64 %). Certaines actions n'avaient pas ou peu été mises en oeuvre. Au 31 décembre 1997, les opérations en matière d'hôtellerie de caractère n'avaient pas du tout été entamées, les crédits pour les circuits touristiques avaient été consommés à hauteur de 13,9 % et ceux pour les auberges rurales à hauteur de 13,3 %.

La sous-utilisation des crédits est donc manifeste et s'explique en partie par la lourdeur et la complexité des procédures administratives.

*** Il faut faire le pari de la qualité.**

Pour tenter de répondre aux besoins du tourisme en Corse, un programme concerté d'actions touristiques a été signé le 23 avril 1997 par le préfet de Corse et le président du Conseil exécutif de Corse¹. Son enveloppe s'élève à 47,6 millions de francs sur trois ans financé à raison de 15,7 millions par l'État et 15,7 millions par la Collectivité territoriale, le reste étant apporté par les crédits européens (6,25 millions de francs), les collectivités locales et les Chambres de commerce. L'élaboration de ce programme est issue d'une démarche partenariale qui s'est voulue exemplaire entre la délégation régionale au tourisme, l'agence du tourisme, l'ADEC, les Chambres de commerce notamment.

Ce programme vise à compléter et amplifier les dispositions du contrat de plan État-Collectivité territoriale en cours d'exécution, en mettant l'accent sur le soutien des outils modernes de l'économie touristique et en associant le plus étroitement possible les partenaires publics et les professionnels concernés.

Il se présente comme un véritable instrument de développement des entreprises touristiques ainsi que d'organisation de l'offre et de sa mise en marché. Il est moins un catalogue d'aides qu'une tentative de valorisation dans le cadre d'un partenariat suivi des mesures de soutien technique aux industries touristiques. Celles-ci doivent s'insérer dans une démarche d'entreprise. Alors que le contrat de plan est réservé à tous ceux qui entreprennent une action dans le secteur du tourisme sur la base de priorités régionales, le programme concerté d'actions touristiques répond à une démarche individuelle de qualité.

Deux types de contrats ont été proposés dans ce cadre : les contrats de développement des entreprises touristiques, et tout particulièrement celles relevant du secteur hôtelier² et les contrats de développement territorial qui

¹ Notons que l'Assemblée de Corse avait exprimé un vote favorable le 21 février 1997.

² L'objectif de ces contrats est de renforcer la compétitivité des entreprises insulaires, qui doivent s'efforcer de (re)conquérir leurs marchés dans une période de trois ans.

traitent de la dimension touristique au plan des espaces et notamment des bassins d'accueils et des plans de gestion des sites¹.

Quant aux programmes européens, ils sont au nombre de quatre. Le Document unique de programmation (Docup) intervient en soutien des mesures principales du contrat de plan État-Collectivité territoriale de Corse, selon le principe de subsidiarité. Son aide représente 64,76 millions de francs au titre du FEDER. Les trois autres grandes actions de l'Union européenne se traduisent par des opérations financées par le PIC LEADER, par le PIC Interreg associant la Haute-Corse et le province de Livourne, et par le PIC Interreg II, qui concerne la Corse-du-Sud et la province de Sassari.

Un professionnel du tourisme interrogé par la commission d'enquête a expliqué, « *le contrat de plan est destiné à aider celui qui a des difficultés ou tout pétitionnaire qui présente un projet et qui remplit les conditions. Le programme concerté d'actions touristiques est une procédure contractuelle de développement et de recherche de l'excellence. Pour caricaturer, avec ce programme, on aide les bons, on tire le tourisme vers le haut. Pour ce faire, on met en place un dispositif de diagnostic-action dans les différents secteurs en matière de formation, on développe un contrat de développement des entreprises, précédé d'un audit. Le chef d'entreprise s'engage à réaliser un certain nombre d'actions en contrepartie desquelles il obtient des soutiens financiers mais aussi et surtout techniques. Il a une stratégie d'entreprise.* »

La commission d'enquête considère que la démarche qui avait été initiée avec la signature du programme concerté d'actions touristiques doit être poursuivie et approfondie. C'est en recherchant des actions de partenariat entre les acteurs publics et les opérateurs privés, en privilégiant la qualité et en visant l'excellence, que le secteur du tourisme pourra entraîner l'économie insulaire dans un cercle vertueux.

c) Des filières de production agricole à renforcer et à rénover

La situation des filières de production a fait récemment l'objet d'un rapport², qui en dresse un « état de lieux » et suggère un certain nombre

¹ Le but recherché est de valoriser des sites à fort pouvoir d'exemplarité, par exemple des sites emblématiques de la culture corse.

² Rapport de MM. Levesque, ingénieur général d'agronomie, et Thomas, ingénieur général du GREF en date de mai 1998, rapport établi à la demande du ministère de l'Agriculture

d'orientations. Pour sa part, la commission d'enquête a noté au cours de ses travaux que la filière viticole était la plus fréquemment citée par de nombreux interlocuteurs comme étant la plus prometteuse dans l'île. En outre, les filières animales et celle des agrumes connaissent des sorts divers et recouvrent des situations très différentes.

• Les bons résultats de la filière viticole et des perspectives de commercialisation assez favorables

La vigne fait partie du patrimoine culturel et économique de l'île. Dès la fin du XVIII^{ème} siècle, elle occupait 9.800 hectares pour atteindre 19.600 hectares en 1879. Dans les années 1960-1976, avec l'arrivée des rapatriés d'Afrique du Nord, le vignoble a connu une extension très importante, avec la plantation de 20.000 hectares remplaçant des friches et du maquis, notamment dans la plaine orientale. Des unités de productions de taille significative sont alors apparues, et ont cherché à obtenir des rendements très élevés à partir de cépages extérieurs, et en recourant de façon systématique à la chaptalisation. Trois facteurs ont contribué au décroissement quantitatif du vignoble : la suppression de la chaptalisation en 1972, la restructuration vers la qualité du vignoble en Languedoc-Roussillon et le déclin de la demande des vins de coupage. Les stocks devinrent très importants. Les arrachages primés firent disparaître plus de 22.000 hectares entre 1976 et 1989, dont 75 % sont, depuis, retournés à la jachère ou à la friche.

Fort heureusement, cette chute des surfaces et des exploitations s'est accompagnée d'une restructuration du vignoble vers la qualité grâce à une réorientation variétale importante, à la modernisation des unités de vinification et à la promotion des vins d'appellation d'origine contrôlée et des vins de pays de l'île de Beauté.

Aujourd'hui, le vignoble occupe une superficie de l'ordre de 7.500 hectares dont 7.030 hectares en production. La majeure partie du vignoble se situe en Haute-Corse principalement dans la plaine orientale. La production a été, en 1996, de 371.400 hectolitres pour 455 déclarants dont 88.900 hl d'AOC (24 %), 160.500 hl de vins de pays de l'île de Beauté (43 %), et 122.000 hl de vin de table (33 %). Les neuf appellations d'origine contrôlée de Corse ont représenté, pour le millésime 1996, 88.900 hectolitres agréés, dont 11 % de vins blancs, 34 % de vins rosés, 53 % de vins rouges et 2 % de muscat. 43 % de ce volume a été vinifié en caves particulières et 57 % au sein de structures coopératives.

La Corse, qui représente moins de 1 % de la production nationale, ne risque donc pas de compromettre l'équilibre du marché français. En revanche, les vins sont d'une importance vitale pour l'agriculture de l'île : ils

procurent un tiers des livraisons totales de l'agriculture régionale et la moitié des livraisons du secteur végétal.

La viticulture corse possède des atouts indéniables. Des terrains à vocation viticole facilitent l'obtention de productions de qualité. La richesse de cépages locaux permet une forte typicité et donne d'excellents vins. La tradition de la culture de la vigne est fortement ancrée dans la patrimoine culturel. Le vignoble a été restructuré à 61 % dans le sens de la production de vins de qualité. Des outils de vinification ont été modernisés et sont techniquement performants. Le marché local, important, est rémunérateur. Les unités de commercialisation ont une taille adéquate.

En revanche, ce secteur doit faire face à des handicaps réels liés notamment à la faiblesse des rendements moyens – ce qui rend nécessaire une bonne valorisation –, à la faible notoriété des vins corses et à l'éloignement des marchés de consommation. Le marché local absorbe 40 % de la production totale et 60 % de la production AOC. Mais ces résultats demeurent très dépendants de la réussite des saisons touristiques, les touristes de visite dans l'île consommant ces productions.

Les réorientations à mettre en oeuvre dans ce secteur consistent dans la poursuite les restructurations du vignoble, le maintien du potentiel actuel de production, enfin, la modernisation des caves individuelles et des coopératives.

Le marché continental s'ouvre progressivement aux vins corses. Cependant, la concurrence y est très forte, notamment dans les régions de production viticole. La coordination de l'action commerciale entre les caves individuelles et les coopératives s'avère nécessaire et doit être également recherchée sur le plan des transports. Il faut en effet que les viticulteurs privilégient les transports par groupage qui permettent de diminuer les coûts. De même, il convient de mettre en place des possibilités de stockage importantes sur le continent. Un entreposage dans de bonnes conditions constitue un argument commercial essentiel.

Les actions promotionnelles actuellement assez limitées pourraient certainement être développées.

• Des filières fruits et légumes prometteuses mais largement concurrencées par les pays gros producteurs

La filière fruits et légumes de Corse occupe une place très importante dans l'ensemble de l'agriculture insulaire. Elle représentait, en 1996, une production de 73.000 tonnes pour une superficie de 8.300

hectares. La production agricole correspondante est de 254,5 millions de francs soit 30 % environ de la production finale. A côté des légumes, qui représentent 20.000 tonnes par an, la production de fruits comprend essentiellement des agrumes (25.000 tonnes) et des kiwis (12.600 tonnes), ou des amandes et des prunes d'Ente (14.500 tonnes).

Il faut cependant noter que la filière des clémentines corses connaît actuellement une situation très difficile du fait notamment de la concurrence principalement espagnole. Le rapport de production reste très défavorable. En effet, la production corse ne représente que 10 % de la production espagnole, et les coûts de production et de mise en marché restent élevés dans l'île. En outre, la demande du consommateur a évolué dans le sens d'une qualité accrue tant pour l'aspect extérieur des fruits que celui du goût. Les deux dernières campagnes 1996/1997 et 1997/1998 se sont déroulées dans de mauvaises conditions, ce qui a entraîné un certain découragement des producteurs.

Les points faibles de cette filière tiennent tout d'abord à la modicité du volume (25.000 tonnes), à comparer aux productions espagnoles, marocaines ou italiennes. D'ailleurs, la clémentine corse ne représente que 8 % de la consommation française. Les producteurs sont insuffisamment informés, tandis que les opérateurs paraissent trop nombreux pour la mise en marché. En d'autres termes, la clémentine corse se fait concurrence à elle-même. De plus, les contraintes liées à la position insulaire gênent le développement de la commercialisation. Il est devenu primordial que l'offre corse vise un haut niveau de qualité.

Pour dynamiser cette filière, il convient de développer des variétés adaptées sur des arbres sains. D'après des estimations récentes¹, un millier d'hectares de vergers de variétés inadaptées serait à rénover. Il faut par ailleurs d'établir un cahier des charges de la qualité et le faire respecter. Aujourd'hui, les opérations d'agrèage restent sommaires : les vergers ainsi que le travail qui y est effectué sont traités de manière indifférenciée. La qualité de la clémentine corse est, pour l'heure, simplement définie par une échelle de diamètres sur laquelle est basé le paiement des producteurs-apporteurs. Les opérations de promotion doivent également se développer pour améliorer l'image de la clémentine corse auprès des opérateurs et du consommateur final.

¹ Estimations figurant dans le rapport déjà cité (mai 1998) sur la situation des filières de productions de l'agriculture corse.

Quant aux vergers d'amandes, ils recouvrent aujourd'hui 665 hectares et devraient représenter à terme 40 % de la superficie totale française organisée. Des investissements importants ont été réalisés dans ce secteur (halls de conditionnement, Chambres froides, chaînes de conditionnement). Toutefois des dissensions sont apparues au sein de la COREPAC, le groupement de producteurs créé en 1991. Les querelles au sein de cette filière ont sans doute ralenti son développement, tandis que la situation du marché mondial dominé par les États-Unis et l'Espagne (85 % et 13 % respectivement des parts de marché) est fortement concurrentiel. La France produit 1.300 tonnes de coques pour 60.000 tonnes d'importation, ce qui peut constituer un atout pour la Corse, si elle parvient à orienter sa production vers des créneaux porteurs sur le marché français : les amandons en divers conditionnements, la pâte d'amande, la crème d'amandons.

Notons également les perspectives des filières oléicole (huile d'olive), voire de la châtaigne.

• Des potentialités à développer en matière de productions animales

La filière bovine n'est pas dépourvue d'atouts. Avec 64.000 bêtes (2/3 en Haute-Corse et 1/3 en Corse du Sud), dont 44.000 vaches allaitantes, regroupées dans 1.172 élevages¹, le troupeau bovin a connu une extension spectaculaire depuis le début des années 1970 (les effectifs ont été multipliés par deux). Il est certain que la mise en place d'un système de primes à l'animal n'a pas été étranger à cette évolution. Depuis la publication du rapport Jacquot, un effort d'identification animale bovine a été entrepris en Corse. La poursuite de cet effort paraît indispensable.

Une des difficultés actuellement rencontrées par cette filière tient dans l'insuffisance de fourrages et d'aliments complémentaires produits sur place. 11.000 à 14.000 tonnes de fourrages sont importées chaque année du continent. Il serait opportun d'assurer une production suffisante au niveau local. En outre, le réseau des abattoirs doit être développé de façon urgente.

Quant à l'organisation collective des éleveurs, elle est structurée autour de deux associations départementales. Dans le rapport déjà cité sur la situation des filières de production, il est indiqué que les efforts doivent porter, à l'avenir, sur l'appui technique aux producteurs qui doivent se

¹ Dans la plupart des cas, il s'agit de petites structures composées de 15 à 40 vaches mères.

montrer « *plus autonomes et davantage responsabilisés sur leurs choix économiques* ».

Quant à elle, la filière porcine peut encore se développer. La Corse dispose en effet d'un élevage porcin modeste rapporté à la surface de la région¹. La finalité principale de cet élevage est de produire une charcuterie corse de grande qualité selon des procédés souvent ancestraux. Cette production ne rencontre d'ailleurs aucun problème de débouchés malgré des niveaux de cours élevés. La filière comporte des atouts réels. Le marché de la charcuterie apparaît porteur. Les techniques de fabrication traditionnelles sont parfaitement maîtrisées et la production permet une bonne occupation de l'espace. Néanmoins, plusieurs facteurs constituent des freins au développement de ce secteur. La mésentente professionnelle entre le Nord et le Sud a perduré. Le rapport de mai 1998 sur la situation des filières de production note : « *la situation actuelle est marquée dans cette filière par des antagonismes vivaces entre les deux départements, au niveau des organismes consulaires, quant à la vision du développement à envisager. Ceci se traduit sur le terrain par des actions parfois divergentes voire par une inaction néfaste à l'ensemble des producteurs* ». De plus, l'indivision, dont il a déjà été question dans des développements antérieurs, entrave la délimitation parcellaire clôturée des terrains. Les élevages souffrent d'un manque de suivi sanitaire patent. Enfin, les éleveurs ont toujours une réticence à diriger les animaux vers un abattoir, notamment en Haute-Corse.

Elevage traditionnel de l'île, en déclin depuis le début du siècle, **la filière ovine et caprine s'est redressée à partir des années 70**, grâce à la présence d'un fort noyau d'éleveurs professionnels, à l'impulsion donnée à la production fromagère par la fabrication de Roquefort et aux fabrications typiques de l'île (corsica, tomme corse, brocciu) et aux produits méditerranéens comme la fêta. Mais, dans le domaine de l'élevage, des faiblesses notoires apparaissent en matière de sélection, d'identification et de suivi des troupeaux².

Cet aperçu rapide des principales filières de l'agriculture corse montre que cette dernière n'est nullement dépourvue d'atouts. Si elle ne constitue pas un secteur économiquement très significatif (rappelons

¹ Le cheptel comprend 4.000 truies et 20.000 porcs charcutiers.

² L'identification ovine et caprine est rendue obligatoire sur le territoire national depuis le 1^{er} septembre 1997. Agneaux et chevreaux sont identifiés par une marque provisoire à 8 chiffres.

que l'agriculture ne contribue qu'à hauteur de 2 % au PIB de la Corse), elle peut néanmoins devenir plus compétitive à une double condition : que les exploitations viables s'engagent dans des opérations de modernisation et que les producteurs et les éleveurs s'organisent et se regroupent de façon plus efficace qu'aujourd'hui.



Les discours sur l'état de l'économie insulaire se focalisent, la plupart du temps, autour des secteurs de l'agriculture et du tourisme ; pourtant ceux-ci ne représentent pas les deux seules voies possibles de développement. **Certaines entreprises de nouvelles technologies pourraient s'implanter en Corse. De même, l'île pourrait devenir le cadre d'activités de recherches universitaires au niveau européen et international.** Un ancien préfet de Corse entendu par la commission d'enquête s'exclama : *« Il faut offrir de la hauteur. Je pense que c'est par les sommets que l'avenir se dessine, en particulier pour la jeunesse qui est, là-bas, désœuvrée et en attente. Il faut miser sur l'intelligence, (...) un développement économique, les technologies avancées, des activités universitaires, de grandes recherches internationales valorisant les grands centres de recherche européens (...), l'Europe en Méditerranée, la politique de l'environnement, l'art de construire, l'art de vivre. »*

Un ancien ministre de l'Intérieur auditionné par la commission a développé le point de vue suivant : *« le problème de fond est de savoir quelles sont les perspectives de développement économique de la Corse. S'il n'y en avait pas, je ne dirais pas que je suis optimiste. Mais il y en a une et demi : le tourisme et l'informatique, qui permet la localisation d'activités intellectuelles à peu près n'importe où, en particulier dans les endroits agréables. Or, la Corse est un territoire vierge.(...) Pour ce qui est des activités intellectuelles, lorsqu'on voit ce qui se passe dans certaines régions des États-Unis – où les gens s'installent dans un endroit pour travailler parce qu'ils y sont bien – , on peut penser que la Corse a aussi un avenir : le jour où la population et les élus corses prendront conscience que la Corse peut, avec les chances que lui offre son retard historique, choisir un nouveau type de développement qui correspond à des aspirations considérables (...). Par sa proximité, s'offrent à la Corse des perspectives formidables. »*

4. ? La dépense publique au service du développement : l'exemple des transports

La dotation de continuité territoriale revêt, on l'a vu, une grande importance tant en raison de son montant que de ses incidences sur la vie économique et sociale de la Corse. Pour autant, il semble que c'est trop

souvent à sa gestion et aux critiques qu'elle peut susciter que se résume, dans l'île, le débat sur les transports. Pourtant, l'amélioration des transports intérieurs et une analyse plus multimodale de la question s'avère indispensable.

a) La gestion de la continuité territoriale doit être améliorée pour préparer les échéances communautaires

Au cours des tous prochains mois, c'est le transport maritime qui, du fait des échéances européennes, va vraisemblablement susciter les débats les plus vifs. Malgré les critiques, pas toujours fondées, du dispositif actuel, il convient de reconnaître qu'il a largement rempli ses objectifs. Il n'en demeure pas moins que les échéances communautaires devront être préparées avec attention, cette préparation passant d'abord par la poursuite du redressement de la SNCM

• Le redressement de la SNCM doit être poursuivi

La SNCM, qui assure l'essentiel du transport maritime entre le continent et la Corse, traverse une phase difficile, marquée par de lourdes pertes constatées en 1995 et 1996.

Un nouveau président a été nommé en février 1998. Dans la lettre de mission qu'ils lui ont adressé, MM. Dominique Strauss-Kahn et Jean-Claude Gayssot lui assignent comme mission essentielle de faire en sorte que la SNCM « *soit en mesure de concourir et de remporter l'appel d'offres communautaire, afin de poursuivre par ce moyen la mise en œuvre de la mission de service public de continuité territoriale* ». Pour ce faire, ils lui confient la mission d'élaborer dans les meilleurs délais le plan d'entreprise de la société, en concertation avec les personnels et ses représentants et donc de « *proposer (...) et de mettre en œuvre les conditions du redressement de la SNCM* »

Ce plan d'entreprise est en cours d'élaboration et devrait être soumis au comité d'entreprise de la compagnie à la rentrée. L'ambition de ce plan est triple : être retenue à l'issue de l'appel d'offres de 2001, développer ses activités en Méditerranée et préserver l'emploi des personnels en place. Sur ce dernier point, l'amélioration de la productivité interne, qui est reconnue comme indispensable, sera recherchée sans recourir aux départs autoritaires de personnels, qu'ils soient sédentaires ou navigants.

Même en l'absence d'échéances européennes majeures, le redressement de la SNCM est impératif, une entreprise publique n'ayant pas vocation à rester durablement déficitaire. Mais, les échéances européennes le

rendent encore plus pressant, puisqu'il apparaît que le temps est compté à la compagnie.

• Les échéances européennes doivent être soigneusement préparées

Les conditions de la desserte maritime de la Corse vont être au cours des toutes prochaines années profondément bouleversées par deux échéance majeures dictées par le règlement communautaire du 7 décembre 1992 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime).

La première est très proche puisque, à partir du 1^{er} janvier 1999, les liaisons maritimes avec les îles de la Méditerranée, qui bénéficiaient depuis 1993 d'une dérogation, seront libéralisées. Cela signifie que, dès l'année prochaine, des compagnies battant pavillon communautaire pourront proposer des services entre le continent et la Corse, à condition de respecter les règles d'équipage françaises, sans pouvoir cependant prétendre à une quelconque subvention.

La seconde interviendra au 31 décembre 2001, date à laquelle les actuelles concessions de service public conclues en 1976 arriveront à expiration. Ainsi, toute compagnie battant pavillon communautaire, mais respectant les règles d'équipage françaises, pourra être candidate pour participer au service public tel qu'il sera défini par la Collectivité territoriale de Corse.

Contrairement au transport aérien, la réglementation communautaire relative à la desserte maritime des îles apparaît imprécise quant aux modalités pratiques de mise en œuvre du service public. La seule obligation impérative est qu'un État, qui souhaite conclure des contrats de service public ou se contenter d'imposer des obligations de service public, doit le faire sur des « *bases non discriminatoires à l'égard de tous les armateurs communautaires* ».

Le principe de mise en concurrence est donc affirmée. De toute façon, il découlerait en droit français de l'application de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence des procédures économiques qui impose une mise en concurrence préalable avant toute décision d'octroi d'une concession de service public.

Cette mise en concurrence n'est pas que théorique. Comme l'expliquait un responsable de la SNCM devant la commission d'enquête : « *Compte tenu de l'apparition du Trans-Manche, des Européens du nord*

sont capables d'amener sur cette destination, pour trois ou cinq ans, des ferries largement amortis mais en très mauvais état. Ils n'auront pas l'obligation d'investir, contrairement à nous qui opérons sur une longue période. Des sociétés arrivant avec des bateaux amortis peuvent très bien travailler au coût marginal. »

L'ouverture à la concurrence pose dès lors deux problèmes qui ne sont, à ce jour, pas réglés.

? Le problème des règles d'équipage qui seront appliquées

Le premier concerne les règles d'équipage qui seront appliquées à l'éventuel armateur communautaire qui proposerait ses services. Actuellement, le règlement de 1992 prévoit que ce seront les règles de l'État d'accueil, en l'occurrence la France. Cependant, la pression des armateurs de la mer du Nord est très forte et la Commission européenne propose de revenir au droit commun du cabotage communautaire, à savoir les règles d'équipage de l'État d'immatriculation des navires, pour le transport de marchandises et pour les lignes régulières de passagers et de transbordeurs. L'enjeu est considérable puisque, dans ce dernier cas, seul un pourcentage minimum de marins communautaires pourrait être imposé. Les conditions de la concurrence auxquelles seraient soumises les compagnies françaises, obligées naturellement de respecter les règles d'équipage françaises, en seraient gravement bouleversées.

Il importe donc que le gouvernement soit attentif au déroulement de la négociation communautaire et plaide pour le maintien de la référence aux règles de l'État d'accueil.

? Le problème de la consistance du service public

Le second problème est celui de la consistance exacte du service public qui fera l'objet d'une concession à partir de 2002.

Les responsables insulaires ont réclamé, au cours des dernières années, une modification de certains articles de la loi du 13 mai 1991, revendications qui avaient reçu un accueil favorable des précédents gouvernements¹ mais qui ont été abandonnées devant la pression des compagnies concessionnaires.

¹ Le rapport du sénateur Jacques Oudin les avait reprises à son compte.

La principale modification demandée portait sur l'article 73 de la loi qui est interprété comme intégrant dans le service public l'intégralité des liaisons maritimes telles qu'elles figurent dans les conventions de 1976. La modification aurait eu pour objet de donner à la Collectivité territoriale de Corse une plus grande liberté dans la définition de la consistance du service public¹. Dans un entretien à un journal local, M. François Piazza-Alessandrini, président de l'office des transports, expliquait ainsi « *qu'il n'est pas déraisonnable de penser à l'avenir à un service correspondant à la stricte satisfaction des besoins vitaux de la communauté insulaire, les flux estivaux relevant alors de la libre concurrence*² ».

Même s'il semblerait que les dispositions législatives existantes laissent déjà à la Collectivité territoriale de Corse une grande latitude pour déterminer les lignes ou les périodes de l'année qui seront englobées dans le service public, ce choix ne serait pas neutre comme l'expliquait un responsable de la SNCM : « *Il convient d'abord de connaître le contenu de l'appel d'offres. S'il s'agit d'un appel d'offres global recouvrant à la fois le fret et le transport de passager, et pour ce dernier, en toutes saisons, la société est bien placée pour l'emporter. En revanche, si, comme le souhaitent certains, il s'agit d'un appel d'offres par secteur, pour trois ou cinq ans, excluant les lignes et les périodes les plus rentables, c'est très mauvais pour nous. Il est clair qu'un certain nombre d'entreprises, ayant pour seul objectif le profit à court terme, se placeront avec des bateaux amortis. Elles écrémeront le trafic et, lorsqu'elles auront réalisé des profits, partiront. La puissance publique devra alors ensuite subventionner les lignes déficitaires. Lancer des appels d'offres ligne par ligne et période par période peut présenter un intérêt, mais à moyen terme et globalement, cela posera un problème. Nous sommes tout à fait d'accord pour être mis en concurrence, – nous sommes actuellement aiguillonnés par Corsica Ferries et cela nous fait du bien – mais si cela devait aller plus loin, si les secteurs les plus intéressants étaient exclus de la continuité territoriale, de sorte que nous ne puissions plus réaliser l'été des bénéfices nous permettant de combler les périodes creuses, cela pourrait conduire à la catastrophe.* »

Dès lors, la plus grande prudence est de mise dans la détermination de ces choix fondamentaux. La Collectivité territoriale de Corse doit être

¹ C'est ce qu'expliquait devant la mission d'information sur la Corse le président de l'office des transports de Corse : « *Nous souhaitons, en tant qu'autorité concédante du service public, pouvoir définir nous-mêmes le champ d'application et le contenu du service public* ».

² *La Corse* du 28 février 1998

consciente que le sort des compagnies maritimes aujourd'hui concessionnaires ne concerne pas que la Corse.

En effet, la SNCM est, avec 1.400 navigants, le premier employeur maritime français. Son activité – comme celle de la CMN d'ailleurs – n'est pas cantonnée à la desserte de la Corse, même si celle-ci représente une part importante de son chiffre d'affaires. Elle a aussi des retombées à l'autre extrémité des liaisons Corse-continent, c'est-à-dire en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Enfin, l'État, qui est son seul actionnaire, ne peut se désintéresser de sa santé financière largement tributaire de la mise en œuvre de la continuité territoriale.

b) Une réflexion multimodale doit être encouragée

Le dernier chapitre du rapport du Sénateur Oudin avait été opportunément intitulé « *de l'obsession de la continuité territoriale à la primauté du développement économique* ». C'était souligner que le développement de l'île exigeait aussi une réflexion globale sur l'organisation des transports, tous modes confondus, qui dépasse le seul problème des liaisons entre la Corse et le continent.

Seule une telle approche permettrait aujourd'hui d'unifier la Corse et de mieux l'insérer dans son environnement géographique naturel, qui intègre aussi la Toscane et la Sardaigne. A cet égard, l'amélioration des liaisons entre Bastia et Ajaccio (éventuellement par le percement d'un tunnel) et la mise en place d'un axe nord-sud dans la plaine orientale sont quelques unes des grandes infrastructures suggérées, en attendant peut-être un pont entre la Corse et la Sardaigne séparées par seulement une dizaine de kilomètres¹.

Comme le soulignait le rapport du Sénateur Oudin, « *multimodalité et dispersion des structures sont antinomiques* ». L'organisation et la coordination des flux de transports n'est, en effet, possible que si ceux-ci atteignent une certaine importance, qui ne peut être atteinte que par leur concentration, dans une île aussi petite et aussi peu peuplée, sur une ou deux plates-formes ou un ou deux axes seulement.

¹ Comme le suggère par exemple le journaliste M. Nicolas Giudici, un exercice prospectif de programmation - mené sous l'égide de la Commission européenne et associant la France, par l'intermédiaire de la DATAR, et l'Italie – permettrait d'éclairer l'avenir et notamment les prochains schémas de service prévus par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire déposé par Mme Dominique Voynet.

Rien n'empêchait les responsables insulaires d'engager cette réflexion multimodale. La lenteur d'exécution du schéma directeur des routes nationales de Corse et le tabou observé sur la multiplicité des ports et aéroports montrent que cette réflexion n'a jamais été ébauchée.

Les orientations prévues par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire constituent une opportunité à saisir. En effet, ce projet de loi assigne à chaque région, et donc à la Corse, le soin d'élaborer un « *schéma régional des transports* » qui devra avoir « *pour objectif prioritaire d'optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport et la coopération entre les opérateurs en prévoyant, lorsque nécessaire, la réalisation d'infrastructures nouvelles* ».

Cet encouragement à la réflexion multimodale ne doit pas pourtant être l'occasion de revenir sur l'une des revendications récurrentes de la Collectivité territoriale, à savoir la « déspecialisation » de la dotation de continuité territoriale. Cette revendication consiste, en effet, à faire de cette dotation une ressource ordinaire de la Collectivité et d'élargir son affectation à tous les modes de transport – sont notamment visés les investissements routiers – ou toute opération à caractère économique.

Sauf à ce que l'État accepte d'augmenter la dotation de continuité territoriale, on imagine mal comment un élargissement de son objet ne se traduirait pas par une diminution des subventions versées aux compagnies concessionnaires. Dès lors, cette diminution risquerait d'entraîner une détérioration de leur situation financière, puisque les contraintes nées du service public seraient moins bien compensées, à charge pour leurs actionnaires de les recapitaliser un jour ou l'autre. Au contraire, si les compagnies parviennent grâce à leurs efforts de productivité à supporter cette diminution, cela signifierait que la Collectivité territoriale de Corse serait la bénéficiaire exclusive d'efforts auxquels elle n'aurait pris aucune part.

Les moyens financiers qui pourraient être rendus nécessaires par le futur schéma multimodal trouveraient, au contraire, tout naturellement leur place dans le futur contrat de plan ou la prochaine programmation communautaire.

5.– Pour un réexamen sans tabous de la politique culturelle et de l'enseignement

Diversifiée et profonde, la culture corse recèle certains aspects d'une richesse exceptionnelle qui force l'admiration. Elle est le substrat de l'identité corse et ne saurait être considérée comme un danger pour la

République. L'opinion de la commission d'enquête est qu'au contraire, cette dernière doit faciliter l'expression et les manifestations de cette culture vivante et généreuse. Parallèlement, un effort important doit être accompli afin d'optimiser un système éducatif qui reste encore largement perfectible.

a) Pour un système éducatif performant

Avant d'évoquer les spécificités de l'académie de Corse, il convient de relever que celle-ci semble aujourd'hui sortir d'une période relativement incertaine.

• Une gestion administrative en voie d'amélioration

L'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale indique, dans un rapport établi à la suite d'une mission effectuée en Corse du 3 au 5 mars 1998, que « *l'administration de l'Education nationale en Corse fonctionne correctement nonobstant des points à encore améliorer* ». Les inspecteurs ont en effet considéré que la place et le rôle du rectorat et des deux inspections d'académie étaient correctement tenus.

En 1991, un précédent rapport de cette inspection générale sur le fonctionnement des services académiques en Corse avait fait état d'une situation générale préoccupante, comme en témoigne cet extrait issu de la première page d'introduction : « *tous les membres du groupe qui ont contribué à la mission sont revenus de Corse avec un sentiment de malaise face à une réalité impalpable ; parfois également une appréhension diffuse devant les dérives dangereuses. (...) Ce rapport donnera peut-être l'impression parfois de verser dans la notation subjective, mais il est impossible de contrôler la gestion des moyens ou la politique d'orientation sans prendre en compte ce que l'on appelle pudiquement des « pratiques locales ».*

Il ne s'agit certes pas de sombrer dans de vaines alarmes, le système public d'éducation remplit ses missions et des fonctionnaires s'y consacrent avec dévouement. Mais à quel prix ? Et jusqu'à quand ? »

Plus loin, dans la partie du rapport consacrée au fonctionnement des services de l'éducation nationale, l'Inspection avait par ailleurs relevé, « *l'impression qui domine est que chaque service s'est constitué en féodalité autonome soucieuse d'accaparer le maximum d'attributions porteuses de pouvoir ou de prestige, mais on ne peut relever aucune trace d'objectifs ni de directives explicites et cohérentes.* »

Dans leur rapport de mars 1998, les inspecteurs constatent que la situation s'est nettement améliorée, même si le rectorat se trouve encore dans une phase de réorganisation.

• Une académie « rurale », de petite taille, mais correctement dotée en personnel administratif et enseignant

52.000 élèves sont actuellement scolarisés dans le premier degré et 23.000 dans le secondaire. Quant à l'université de Corte, elle compte aujourd'hui entre 3.400 et 3.500 étudiants. Pour accueillir cette population, l'académie emploie 5.300 personnes dont 1.500 instituteurs, 2.400 professeurs du secondaire¹ et 200 universitaires de Corte. Petite en taille, l'académie semble disposer des moyens nécessaires à son bon fonctionnement. D'ailleurs, lors de son audition devant la mission d'information sur la Corse, le 2 avril 1997, le recteur alors en fonction, M. Marc Debène², avait relevé qu'en Corse, le nombre d'heures par élèves – H/E – était supérieur au H/E national et que cet indicateur avait tendance à augmenter au collège, au lycée et au lycée professionnel.

Cependant, la commission d'enquête a entendu que l'académie souffrait d'un **manque d'animation pédagogique**. Très peu d'inspecteurs pédagogiques régionaux sont résidents en Corse. Ils sont au nombre de quatre auxquels il faut ajouter un autre inspecteur compétent pour l'évaluation de l'enseignement en langue corse.

L'académie de Corse est l'une des plus rurales de France. En Corse-du-Sud, beaucoup d'écoles ont une ou deux classes. 40 % des écoles de ce département ne scolarisent que 10 % des effectifs. Ces chiffres sont le reflet d'une implantation démographique qui, à part les deux villes importantes, Bastia et Ajaccio, implique une multitude de petites écoles parfois à très faible effectif (six à huit élèves). Cette situation ne contribue d'ailleurs pas à l'efficacité du système éducatif.

• Un coût élevé, mais des résultats scolaires peu satisfaisants en moyenne

¹ Rappelons que, dans un passé relativement récent, des professeurs du continent avaient dû quitter leurs postes dans l'île.

² M. Marc Debène a été remplacé en septembre 1997 par M. Michel Bornancin lequel a été remplacé en juin 1998 par M. Jacques Pantaloni. L'accélération de ces nominations ne saurait apparaître, aux yeux de la commission d'enquête, comme un critère de bonne gestion du service public.

L'école en Corse est coûteuse. **Chaque élève coûte environ 24.000 francs par an, la moyenne métropolitaine s'établissant à 20.000 francs. La Corse se situe au premier rang pour le coût des académies métropolitaines.**

Ce surcoût ne se traduit pas par des résultats particulièrement satisfaisants. L'évaluation à laquelle tous les élèves sont soumis en classe de sixième montre que leurs performances sont nettement inférieures à celles des élèves des autres académies : six points de moins (sur cent) par rapport à la moyenne nationale en français, douze points de moins en mathématiques. Dans la suite du cursus scolaire, le différentiel reste élevé : six points en moins de réussite au niveau du brevet des collèges, sept points en moins pour le baccalauréat, voire neuf points de moins pour l'année 1995. Le pourcentage d'élèves sortant du système scolaire corse sans aucune qualification reste très élevé : 27 % en 1995 et 13 % en 1996. Selon les chiffres fournis à la commission d'enquête, la moitié des bacheliers reste en Corse : 35 à 40 % vont à l'université de Corte et quelques-uns préparent des BTS, tandis qu'une partie des autres partent étudier sur le continent.

Selon les chiffres de l'INSEE¹, un peu plus de 2.000 candidats se sont présentés en Corse aux épreuves du baccalauréat lors de la session 1996. Le taux de réussite s'est établi à 70 %, ce qui témoignerait d'une amélioration, puisque ce taux atteignait 65 % lors de la session précédente. Il demeurerait cependant inférieur à la moyenne française (75 % en 1996). Notons que l'écart entre la Corse et l'ensemble de la France est plus faible pour les résultats au baccalauréat professionnel (même si toutes les filières ne sont pas proposées dans l'île) : parmi les 300 candidats inscrits à cet examen en 1996, plus des trois quarts ont réussi.

En 1996, presque toutes les séries ont progressé par rapport aux résultats obtenus l'année précédente, mais des disparités existent. Ainsi ce sont dans les spécialités littéraires que les scores sont les meilleurs en Corse. Pour les filières axées sur les matières économiques, le résultat de l'académie de Corse, assez faible, s'approche de ceux constatés dans les académies d'Aix-Marseille, de Montpellier, de Nice ou de Paris. Dans la série scientifique, les écarts se creusent en revanche, avec des résultats en Corse de 10 points inférieurs à ceux de la moyenne nationale.

En 1998, sur l'ensemble du territoire, les taux de réussite des séries générales et technologiques ont atteint, avec 78,8 % (contre 77,3 % en 1997), leur plus haut niveau depuis 1968. Ces taux ont connu une

¹ Voir numéro 81 de la revue Economie Corse de juillet 1997.

augmentation dans la plupart des académies, à l'exception de Paris (en légère baisse de 0,3 %) et surtout de la Corse, dont le taux de réussite a chuté de 5,6 points pour s'établir à 71,3 %. Les écarts de réussite ont même atteint 19 points en série scientifique entre l'académie la meilleure (Rennes avec 84,7 %) et la moins bonne (la Corse avec 65,9 %). Dans la filière technologique, alors que les meilleurs scores de réussite sont supérieurs à 80 % (les académies de Nantes, Clermont et Rennes avec des taux respectifs de 85,8 %, 84,9 % et 84,6 %), l'académie de Corse enregistre un score de 73,1 %.

Comment expliquer ce phénomène ? Une des causes de cette situation tient sans doute dans la perception de l'école en Corse. Un haut fonctionnaire de l'administration de l'Education nationale s'exprimait en ces termes devant la commission d'enquête : *« si, en Corse, l'enfant est traditionnellement important pour les familles, actuellement, pour celles-ci, l'école n'a plus la même importance que par le passé. L'absentéisme (...) n'est pas seulement le fait des enseignants et des personnels, mais aussi celui des enfants, dans un contexte difficile, car cette société présente quand même des différences culturelles avec l'ensemble de la société française, qui font que, probablement, les valeurs véhiculées par l'histoire de notre pays n'ont pas tout à fait la même résonance là-bas, ce qui est important pour le rôle de l'école et en matière d'éducation. »*

On peut, par ailleurs, constater que le système éducatif en Corse n'accueille pratiquement aucun enfant à deux ans. Le taux d'enfants qui, à trois ans, ne fréquentent pas l'école est de 6 % alors que, sur le continent, les enfants sont quasiment tous scolarisés à cet âge. De la même façon, on observe une fuite des élèves au cours du temps qui fait qu'à dix-huit ans, seuls 65 % des élèves sont encore scolarisés. L'académie de Corse se situe en la matière au dernier rang des académies françaises.

Le taux d'élèves étrangers, principalement marocains, atteint 17 %, ce qui constitue l'un des pourcentages les plus élevés en France. Dans les écoles classées en zone d'éducation prioritaires (ZEP), ce taux s'élève à 27 % et dans certains secteurs, à 40 %. Selon le fonctionnaire déjà cité, *« il y a un racisme rampant lié à cela, qui se traduit par des positionnements de communautés et qui se manifeste peu au niveau individuel, bien qu'il y ait eu des cas précis. »* Ce témoin déplorait la tendance à diriger trop systématiquement ces élèves vers des sections qui, au niveau du collège, s'adressent aux enfants en difficulté, y compris dans des cas pour lesquels ce type d'orientation aurait pu être évité.

• *La continuité incertaine du service public de l'enseignement*

L'absentéisme des enseignants du premier degré, et plus généralement de l'ensemble des premier et second degrés, est le plus élevé au niveau national¹. En 1996-1997, en dépit de moyens de remplacement supérieurs à la moyenne nationale, treize classes tous les jours de l'année n'ont pas eu de remplaçant, ce qui veut dire que 300 enfants n'ont pas été scolarisés en moyenne tous les jours au cours de cette année scolaire.

Un responsable de l'administration de l'Education nationale a expliqué devant la commission d'enquête : *« cette année (1997-1998), nous avons abordé le problème d'une autre façon, en essayant de mettre dans le coup le conseil de l'ordre des médecins et des médecins scolaires de façon à accompagner les enseignants. Il y a des congés de longue durée mais surtout de nombreux petits congés et malgré les moyens de remplacement importants dont nous disposons, nous n'arrivons pas à couvrir. On « détourne » si je puis dire des moyens qui sont liés à la formation continue pour couvrir des absences liées aux maladies. Mais nous avons encore du mal à y arriver.*

Je ne peux pas expliquer ce phénomène, mais il existe une tradition qui fait que l'on s'absente beaucoup. Redresser la situation va exiger du temps (...). nous sommes là devant un fait de société. C'est malheureux à dire, mais c'est une habitude qui a été prise. Il y a des certificats médicaux. des contrôles sont faits, bien sûr, mais l'on ne peut pas faire contrôler tout le monde. »

• **Trois priorités**

– *Lutter contre l'absentéisme des professeurs et des élèves*

La commission d'enquête a, au cours de ses travaux, recueilli des témoignages concordants et inquiétants quant aux habitudes prises en la matière. Le changement des mentalités dans le corps professoral, mais également parmi les élèves et même leurs parents, prendra sans doute du temps. L'Education nationale doit cependant tout mettre en œuvre pour sensibiliser les intéressés à ce problème. **L'image de l'école en général doit être revalorisée et les chefs d'établissements devraient dans la mesure de leurs compétences tenter de remobiliser ceux des professeurs qui**

¹ Selon les renseignements fournis par le rectorat à la commission, 681 instituteurs et professeurs des écoles exercent dans les écoles primaires de Corse-du-Sud. Parmi ceux-ci, 51 étaient chargés au cours de l'année scolaire 1997-1998 d'assurer le remplacement de leurs collègues absents, soit 7,49 % des personnels. Ce pourcentage de moyens de remplacement, pourtant supérieur à la moyenne nationale (6,17 %) n'a pas permis de faire face aux besoins consécutifs aux congés de maladie.

enregistrent des taux anormaux d'absence chaque année et de motiver l'ensemble des élèves.

– Etablir un partenariat renoué entre le recteur et l'exécutif de Corse

La commission a fait le constat suivant : **le recteur voit en Corse ses compétences réduites et se trouve concurrencé par les pouvoirs dévolus à la Collectivité territoriale de Corse en matière d'éducation, sans que les relations de travail entre celui-ci et cette dernière n'aient été clairement établies au préalable.**

Certes, la loi d'orientation de 1989 sur l'éducation nationale est applicable en Corse, mais cette académie présente une particularité essentielle qui tient au statut de 1991. Elle doit être gérée en accord avec la Collectivité territoriale qui, dans les domaines de l'éducation et de la culture, possède des compétences propres très importantes. Une spécificité est que, contrairement aux autres académies, **les établissements publics locaux d'enseignement ne relèvent que d'une seule collectivité : la Collectivité territoriale qui est en effet compétente à la fois pour les lycées, les lycées professionnels et les collèges.**

En outre, le recteur n'a pas les mêmes pouvoirs que dans les autres académies. Il ne répartit pas les emplois entre les établissements publics locaux d'enseignement. Il propose une répartition au président du Conseil exécutif de Corse qui, en règle générale, l'accepte. Sur proposition du préfet, et après consultation des départements et des communes intéressées ainsi que du Conseil économique, social et culturel, l'Assemblée de Corse arrête la carte scolaire des établissements (collèges, lycées et lycées professionnels), le schéma prévisionnel des formations (préparé par les services de l'académie) et le programme prévisionnel des investissements correspondant à ce schéma pour les différents établissements. Depuis la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, elle est, comme les autres régions, chargée d'élaborer un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes. Après consultation du Conseil économique, social et culture, l'Assemblée établit également la carte des formations supérieures et des activités de recherche universitaire, qui ne devient définitive qu'avec l'intervention d'une convention entre la Collectivité territoriale, l'État et l'université de Corte. Enfin, l'Assemblée a adopté, en septembre 1993, un plan de développement qui comporte une partie consacrée à l'éducation et à la formation¹, à l'enseignement supérieur et à la recherche.

¹ Concernant l'éducation et la formation, les actions prévues portent particulièrement sur le désenclavement de l'école en milieu rural, le développement de

Un haut fonctionnaire de l'administration de l'Education nationale entendu par la commission d'enquête a relevé : *« mon impression est que les deux partenaires, l'État et la Collectivité territoriale, n'ont pas encore complètement pris en compte cette particularité et le fonctionnement est encore expérimental. Cela crée des difficultés, en tout cas pour le recteur et pour l'administration de l'Education nationale, en ce sens que le recteur, en tant que représentant du ministre de l'Education nationale et donc de l'État, doit instruire des dossiers, mais il n'applique pas alors seulement la politique de l'État : il met en application le résultat d'une négociation entre l'État et la Collectivité territoriale. Faire du recteur à la fois le négociateur, l'évaluateur et celui qui met en pratique le résultat des négociations donne au dispositif un manque de clarté. »*

Les relations entre le recteur et le président du Conseil exécutif de Corse s'avèrent ainsi parfois délicates. Les exemples suivants ont été évoqués devant la commission : *« un collègue de Bastia a jugé, après le comité technique paritaire du mois de janvier ou février, que ses moyens étaient insuffisants. Cela a donné lieu à une grève qui a duré assez longtemps et au cours de laquelle le recteur a été mis en cause parce qu'il n'avait pas pris en compte les particularités de l'établissement. Je sais bien que l'on était pendant la campagne électorale, mais ce mouvement a reçu le soutien du président du Conseil exécutif de Corse, qui était alors tête d'une des listes, par une lettre écrite pour défendre publiquement les enseignants de ce collège dans leurs revendications contre le recteur. »*

« Un des collèges de Bastia aurait dû être fermé. Il y a une perte de substance à l'intérieur de la ville au profit de la périphérie ; les effectifs en élèves des écoles et des collèges diminuent. Il avait donc été demandé (par le rectorat) de fermer l'un des collèges de Bastia. Non seulement, il n'a pas été fermé, mais il a été rénové. Ce qui fait qu'aujourd'hui, il y a moins d'élèves dans le collège (...) et (le collège) se met en grève parce qu'on ne lui donne pas les mêmes moyens que l'année dernière, moyens que l'on ne peut lui accorder puisqu'il a moins d'élèves. »

De son côté, le président de la Collectivité territoriale de Corse a également souligné dans un courrier adressé à la commission d'enquête les inconvénients que suscitent à ses yeux les règles actuellement en vigueur : *« dans le domaine de l'éducation, la Collectivité territoriale est compétente en matière de lycées et collèges ; mais c'est l'État qui a autorité pour la création des postes (exemple : l'Assemblée de Corse a décidé de*

formations professionnelles qualifiantes de l'enseignement secondaire, de l'apprentissage de la langue corse, la promotion des actions culturelles en milieu scolaire.

l'implantation d'un nouveau lycée sur la plaine orientale, mais l'État n'a pas proposé de création de postes). Concernant la carte scolaire, l'Assemblée de Corse ne peut décider que sur proposition de l'État. Cela limite tout pouvoir d'initiative de la Collectivité territoriale. Le déficit en personnel de surveillance et d'ATOS accroît les charges de la Collectivité territoriale en matière d'entretien des bâtiments, de maintenance, des moyens de lutte contre l'insécurité. Il faut noter également le désengagement de l'État en matière de crédits d'équipements pour les EPLE. Dans le secteur de l'enseignement supérieur, c'est l'Assemblée de Corse qui adopte la carte des formations universitaires. De ce fait, il existe des risques de blocage si l'État n'habilite pas les filières proposées et s'il n'affecte pas les postes correspondants. »

Peu de chefs d'établissements viennent du continent. Beaucoup ont fait toute leur carrière dans l'île. Selon un témoin entendu par la commission, *« l'inconscient collectif des chefs d'établissement fait que la Collectivité territoriale a un poids considérable et que parfois, ils ne respectent pas la voie hiérarchique, préférant s'adresser directement aux services de la Collectivité territoriale puisque celle-ci est responsable des collèges et des lycées, sans passer par le recteur. Il faut combattre cette tendance préjudiciable. Dans un nombre de cas non négligeables, des chefs d'établissements ont été nommés dans des conditions un peu discutables. Par ailleurs, ils ne sont pas toujours dans leur rôle de représentants de l'État, mais adoptent plutôt les positions de leur conseil d'administration. »*

La commission d'enquête déplore que le recteur de l'Académie de Corse se trouve parfois dans une situation inconfortable pour mener ses fonctions. Selon elle, un partenariat rénové doit être conclu afin de codifier et de faciliter les relations de travail entre celui-ci et l'exécutif de Corse. **Sans remettre aucunement en cause les prérogatives dévolues en matière d'éducation à la Collectivité territoriale, il convient de faciliter le dialogue entre ces deux pôles de compétences dans le respect des prérogatives de chacun et dans le souci d'assurer à la Corse le meilleur système éducatif possible.**

– L'université de Corte : un pôle universitaire à ouvrir sur l'extérieur et l'Europe

La commission d'enquête s'est intéressée au cours de ses travaux à la situation de l'université de Corte. Certains témoins sont allés jusqu'à mettre fortement en doute, voire contester l'utilité même de cette université qui, selon eux, présente en outre l'inconvénient majeur d'être située dans une ville aux infrastructures notoirement insuffisantes.

Un ancien préfet de Corse a développé le point de vue suivant devant la commission d'enquête : *« la chute démographique est importante. Beaucoup sont partis. Il y a une absence de tropisme. Depuis l'Empire et*

l'Outre-mer, il n'y a pas d'objectif pour les meilleurs. L'université de Corte a été une erreur, car le niveau est dégradé. (...) Je pense que c'est par les sommets que l'avenir se dessine, en particulier pour la jeunesse qui est, là-bas, désœuvrée et en attente. Il faut miser sur l'intelligence, faire lever les yeux des Corses pour qu'ils lèvent la tête, un développement économique, le higt tech, des activités universitaires, de grandes recherches internationales valorisant les grands centres de recherche européens (...), l'Europe en Méditerranée, la politique de l'environnement, l'art de construire, l'art de vivre. (...)

La Corse doit faire l'objet d'un brassage dans la République. Que les étudiants corses aillent à Strasbourg ou ailleurs et que l'on installe en Corse nos meilleurs instituts de recherche de haut niveau sur le plan européen ! »

Les divers témoignages et informations recueillis par la commission lui permettent d'établir les points suivants :

1 *Si la création d'une université en Corse était en soi une idée positive, force est de constater que celle-ci n'a pas encore trouvé ses marques ni sa voie. Il convient aujourd'hui d'en faire un outil puissant de développement économique, culturel et intellectuel pour l'île. Cette perspective est réalisable moyennant quelques aménagements dans la conception de la scolarité à Corte et à condition de procéder à une réflexion sans tabous sur les filières qui y sont proposées.

2 * La commission a noté que les jeunes diplômés rencontraient parfois des difficultés réelles, à la sortie de l'université, pour trouver dans l'île des emplois correspondant à leurs formations.

Il convient de proposer de réelles perspectives d'avenir à ces étudiants qui ont fait le choix de suivre des études supérieures en Corse. A cet égard, la commission considère que l'université pourrait utilement s'orienter vers des filières plus directement et concrètement axées vers le monde des entreprises. La Corse, qui ne manque pas de compétences, compte encore peu d'entrepreneurs et de porteurs de projets innovants. Les idées ne manquent sans doute pas ; mais il est clair que l'université a ici un rôle essentiel à jouer. En offrant par exemple aux jeunes des formations commerciales et scientifiques de haut niveau, elle pourrait concourir à leur meilleure insertion professionnelle et aussi à animer la vie économique locale.

Un témoin entendu par la commission a donné l'exemple – sans doute un exemple parmi bien d'autres – d'un jeune homme de son village qui, après avoir obtenu une maîtrise de sciences et techniques à Corte, avait

dû rabaisser ses ambitions et commercialisait finalement quelques produits aux touristes de passage. Cette occupation est, certes, parfaitement honorable mais elle ne correspondait pas aux aspirations de ce jeune diplômé. Selon ce témoin, « *le système de formation supérieure en Corse n'est pas adapté aux nécessités du développement. Il ne faudra pas s'étonner si ce jeune homme adopte dans quelques années des positions radicales et se tourne vers les extrémistes. Il aura en effet une frustration à vivre en Corse et nous en sommes tous responsables. Cela nous renvoie aux insuffisances des orientations supérieures proposées à Corte.* »

3 *La commission a acquis la conviction que l'université de Corte aurait tout à gagner à s'ouvrir davantage sur l'extérieur.

Isolée géographiquement, celle-ci doit sortir du vase clos où, il faut bien l'admettre, elle s'est confortée au fil des ans. Il devrait être courant, aisé et valorisé, pour tout étudiant de cette université, d'effectuer un premier cycle dans une faculté du continent pour revenir ensuite à Corte poursuivre et approfondir un cursus déterminé. Les échanges entre universités françaises du continent ou dans le cadre européen avec les universités italiennes, par exemple, devraient se multiplier afin de sortir l'université de Corte d'un isolement nécessairement préjudiciable à l'ouverture d'esprit et à la qualité de l'enseignement dispensé. Dans l'intérêt des étudiants, l'université devrait mettre en place des programmes leur permettant de bénéficier plus fréquemment et plus facilement d'échanges universitaires. Ces expériences diversifiées (en partant étudier une année ou deux dans une autre faculté française ou étrangère, ou en accueillant à Corte plus d'étudiants étrangers et de chercheurs dans diverses disciplines) constituent une des clés essentielles pour assurer à la Corse le meilleur système d'études supérieures possible.

Un témoin auditionné par la commission d'enquête a indiqué : « *le recrutement des universitaires s'est fait forcément au départ à partir d'universitaires venant du continent. Aujourd'hui, après la soutenance de nombreuses thèses, on pourrait craindre une certaine endogamie de recrutements.* »

La question, essentielle pour les orientations futures de cette faculté, doit être posée dès à présent. Il convient, dans le domaine de l'éducation comme dans d'autres, de tenter d'anticiper les évolutions futures afin de ne pas, dans plusieurs années constater – lorsqu'il sera trop tard – que l'université s'est repliée sur elle-même, a servi à reproduire à l'identique certains profils d'étudiants et de professeurs, sans apporter de réponse crédible et satisfaisante aux besoins en formation.

D'une manière générale, l'université de Corte doit viser l'excellence afin d'attirer à elle les meilleurs éléments et les étudiants les plus

prometteurs. Si elle ne se remet pas en cause, le risque est que les jeunes générations désireuses d'acquérir une bonne formation, reconnue et complète, s'orientent de plus en plus vers des universités ou des écoles du continent, puis une fois sur place, cherchent un emploi sans plus revenir en Corse que pour des vacances. Ce scénario n'est évidemment pas celui qui permettra à la Corse de redresser son économie.

4 * Enfin, la commission estime que la vie étudiante à Corte doit également faire l'objet d'une réflexion en profondeur.

Il faut rappeler que la ville compte 5.000 personnes, alors que la population des étudiants s'élève à environ 3.400 à 3.500. Cette présence universitaire a, certes, créé un effet de dynamisme économique dans certains domaines, comme la location de logements pour les étudiants et le maintien d'un tissu commerçant développé. Mais, comme l'a souligné un témoin devant la commission d'enquête, *« on voit bien quelle est la difficulté. Peu à peu, contrairement à ce qui a été fait au début où l'on avait essayé de lui donner une originalité en offrant des formations professionnalisantes, l'université se reconstruit sur un modèle classique basé sur des filières générales. De ce fait, elle ne gagne pas d'étudiants : environ 50 % des bacheliers quittent l'île pour aller vers l'enseignement supérieur continental et les effectifs stagnent. L'objectif ambitieux de 5.000 étudiants au début des années 2000 ne sera pas tenu. Actuellement, nous observons non seulement une stagnation, mais peut-être même une baisse des effectifs. (...) »*

Le site universitaire présente des contraintes particulières qui freinent son développement - les infrastructures de transport sont insuffisantes, les conditions de logement difficiles, la vie associative et culturelle particulièrement pauvre, le nombre de boursiers très élevé. Il existe un problème de vie étudiante à Corte : problèmes d'alcoolisme, nombre élevé de tentatives de suicides. C'est un terreau qui facilite toutes les dérives possibles. Le développement de cette université n'a pas été accompagné du point de vue de la vie étudiante. »

Selon des informations recueillies par la commission d'enquête, les politiques municipales et universitaires parviendraient difficilement à coexister : la coordination serait malaisée entre le conseil municipal de Corte et le conseil d'administration de l'université – ou les syndicats étudiants – dont les propositions sur le développement universitaire, empièteraient sur les prérogatives municipales.

M. Michel Bornancin, ancien recteur de l'académie de Corse en poste de septembre 1997 à juin 1998, a d'ailleurs adressé le 29 avril 1998 un courrier en ce sens au cabinet du Premier ministre :

Extrait d'une lettre adressée au cabinet du Premier ministre par le précédent recteur de Corse à propos de Corte

(...) Une stratégie dynamique de l'État manifestant sa présence de façon positive dans le cadre d'une politique interministérielle, me paraît être seule de nature à créer une synergie entre les acteurs locaux : université, Collectivité territoriale de Corse, ville de Corte. C'est seulement ainsi que l'on pourra faire véritablement de Corte une ville universitaire ouverte sur son environnement proche et lointain et l'instrument d'un développement global. »

Dans la perspective de l'élaboration du XII^{ème} contrat de plan État-Collectivité territoriale, il apparaît souhaitable à la commission d'enquête que l'État définisse une véritable stratégie avec les acteurs locaux afin de conforter l'enseignement supérieur fragilisé en Corse par l'érosion des effectifs et l'isolement du principal site universitaire.

Le développement de l'université et sa capacité d'accroître son rayonnement et d'attirer ainsi de nouveaux étudiants sont largement dépendants des aménagements permettant d'améliorer la vie quotidienne à Corte. De ce fait, la commission d'enquête considère qu'il faudrait mettre en place un projet prenant en compte les conditions de vie des étudiants à Corte, en améliorant les transports, en installant des locaux nouveaux afin de créer les bases d'une vie universitaire minimum. Ce plan, qui prendrait en compte tous les aspects de la vie à Corte, dépasserait à l'évidence par ses implications le seul champ de compétence de l'Education nationale et aurait une dimension interministérielle. Enfin, certains éléments fournis à la commission d'enquête la conduisent à préconiser un examen approfondi de la gestion du CROUS de l'université de Corte. Il semble, en effet, que celui-ci soit devenu un enjeu de pouvoir pour certains syndicats d'étudiants.

La gestion du CROUS de Corte

La commission d'enquête a entendu à ce sujet que, « même s'il existe de nombreux logements – c'est la plus forte proportion de logements offerts pour une université – ce CROUS a une vie difficile. Il a subi de nombreux attentats, dont un encore au mois de décembre dernier. Les syndicats étudiants nationalistes le considèrent comme un enjeu parce qu'il permet de contrôler l'accès aux logements et aux aides. La direction actuelle, qui devrait être renouvelée dans quelques mois, a géré dans une grande proximité avec les étudiants. C'était difficilement évitable. Il n'empêche qu'elle n'a peut-être pas toujours eu le recul nécessaire. Cela fait partie de la difficulté de vivre à Corte. »

Il est essentiel de renforcer le fonctionnement normal des institutions de l'université, et notamment du CROUS, qui pourrait faire l'objet d'un audit financier. Selon un témoin bien informé de cette question, *« il faut éviter la présence de personnes extérieures, les allées et venues, le psychodrame permanent, et redéfinir le rôle de la direction. Ne doivent siéger dans les conseils d'administration que ceux qui y sont élus. Il est important de casser un système où dix à vingt étudiants dictent leur loi à plus de 3.000 : blocage des cours contre l'avis d'une majorité d'étudiants, gestion des Chambres universitaires par un seul syndicat en cheville avec la direction du CROUS. »*

Ouvrir l'université, développer les possibilités d'échanges avec les universités du continent ou étrangères, aménager le site de Corte, contrôler la gestion du CROUS, tels sont les axes essentiels pour faire de l'université de Corse un lieu de rayonnement culturel et intellectuel de l'île et un atout pour son développement.

b) L'enseignement en langue corse : une expérience sans équivalent en France

Depuis le mouvement de décentralisation poussée qu'a connu la Corse, la langue corse bénéficie d'un statut particulier qui n'a pas d'équivalent sur le territoire national. Nul ne saurait de bonne foi prétendre que le système éducatif français n'a pas pris en compte les exigences de l'enseignement en langue corse. Certes, la commission d'enquête a entendu certains témoins déplorer que les cours soient parfois programmés à des horaires peu pratiques pour les élèves et les étudiants. Des aménagements horaires restent peut-être à prévoir, mais d'une manière générale, les actions entreprises pour promouvoir cet enseignement doivent être saluées et appréciées à leur juste valeur.

La période de quasi suspicion envers les langues régionales et ceux qui les parlaient est révolue. La langue corse a sans doute plus que toute autre bénéficié de cette nouvelle approche. Comme l'indique un récent rapport¹ sur les langues et cultures régionales, *« nos langues et cultures régionales sont aussi notre patrimoine commun (...) Aujourd'hui, la République ne respecterait pas ses propres principes si elle n'était pas attentive aux demandes, aux attentes, à la vie de ces langues et cultures qui existent sur notre territoire, en métropole comme outre-mer. »*

¹ Rapport de M. Bernard Poignant, remis au Premier ministre le 1er juillet 1998.

• *Démythifier et dynamiser*

La commission d'enquête estime que cette question doit être traitée sans excès ni préjugés selon un principe essentiel. **La République ne doit aucunement craindre la manifestation de cette identité particulière qui s'exprime à travers l'utilisation d'une langue régionale.**

La commission a relevé les propos tenus devant elle par un témoin : « *Il ne faut pas que la langue corse soit enfermée dans un ghetto, insérée dans quelques heures de programmes de cours par semaine pour les élèves du secondaire. Dans la rue, il est fréquent d'entendre une conversation commencer en langue corse et se poursuivre en français ou l'inverse, ce qui déplaît d'ailleurs à certains puristes de la langue corse. Je crois que nous devons vivre normalement la pratique de notre langue dans l'île et plaider pour un usage résolument mixte du français et du corse. Mais il est vrai que cette question a été « déverrouillée » il y a vingt-cinq ans seulement.* »

Un des principes retenus par le rapport déjà cité de M. Bernard Poignant est ainsi défini : « *La République française doit reconnaître qu'il existe sur son territoire des langues et cultures régionales auxquelles elle confère des droits par la loi ou le règlement. Celles-ci ne portent pas atteinte à l'identité nationale. Elles l'enrichissent dès lors qu'elles sont elles-mêmes cultures d'ouverture et non de repli, d'accueil et non d'exclusion.* ». Le principe n°7 est ainsi rédigé : « *Apprendre plusieurs langues est une richesse. Au XXI^{ème} siècle, chaque personne devra si possible connaître plusieurs langues. (...) Le bilinguisme est une richesse. Il faut déjà parler de plurilinguisme dès lors qu'une langue régionale vient s'ajouter. Et cette dernière, comme les autres, contribue au développement de l'intelligence des personnes.* » Selon le principe n°9, l'État doit s'engager « *à assurer la continuité d'apprentissage d'une langue régionale* ».

Dans sa formulation même, ce document témoigne du véritable changement d'appréciation qui s'est progressivement opéré dans notre pays en faveur des langues régionales. Notons que le Premier ministre, M. Lionel Jospin, a chargé en juillet 1998 le juriste Guy Carcassonne d'une expertise juridique préalable à l'éventuelle signature par la France de la Charte européenne des langues régionales¹.

¹ Rappelons que cette charte a été adoptée le 5 novembre 1992 par le Conseil de l'Europe ; elle impose la reconnaissance des langues régionales en tant qu'expression de la richesse culturelle d'un pays.

Il faut relever que la langue corse s'est déjà vue conférer depuis plusieurs années une place reconnue et institutionnalisée au sein du système éducatif de l'île.

• Les mesures déjà prises : un effort conséquent de la part de l'Education nationale

– Des efforts plus que symboliques

Désormais, un enseignement de trois heures de langue corse par semaine est proposé notamment dans les classes du secondaire. Dans un rapport établi à l'attention du ministre de l'Education nationale et de la ministre déléguée chargée de l'Enseignement scolaire, le précédent recteur de l'académie, M. Bornancin, notait : *« l'engagement de l'État à la demande de la CTC d'offrir, dans le primaire et le secondaire, 3 heures d'enseignement de langue corse aux familles qui le demandent, est réalisé dans le second degré. Des freins existent par manque d'engagement de responsables à divers niveaux hiérarchiques de l'institution (chefs d'établissements, inspecteurs de l'Education nationale, conseillers pédagogiques, directeurs d'écoles). Des difficultés sont présentes dans le premier degré dans la mesure où cette discipline ne peut être imposée aux enseignants, que certains d'entre eux ne sont pas corsophones, et que d'autres n'osent enseigner une discipline qu'ils ne maîtrisent pas complètement. Pour la première fois, au mouvement 1997 des instituteurs et professeurs des écoles, des postes ont été étiquetés postes bilingues et attribués en fonction de la capacité des postulants à pratiquer l'enseignement bilingue, indépendamment de tout barème de mutation. Dans le second degré si l'offre est faite, les effectifs ne sont pas à la mesure des moyens que l'État a mis à la disposition de l'académie dans le cadre de l'accord entre la Collectivité territoriale et l'État ».*

Le 27 mars 1996, le gouvernement de M. Alain Juppé annonçait plusieurs mesures d'importance : **l'ouverture de plusieurs sites bilingues**, la prise en compte de la préparation à l'enseignement du corse en formation initiale, le renforcement des moyens en formation continue, **la généralisation des sections méditerranéennes du second degré**. Créées en 1994, celles-ci permettent aux élèves du secondaire d'étudier à la fois le corse, le latin et une autre langue romane, comme l'espagnol ou l'italien. Ces sections sont implantées au collège du Finsello à Ajaccio (classes de 6^{ème}, 5^{ème}, 4^{ème} et 3^{ème}), au collège de Sartène (6^{ème}, 5^{ème} et 4^{ème}) et au collège de Casinac (6^{ème}). Quant aux « parcours langues romanes », ils concernent des élèves choisissant le corse, le latin et une langue romane en langue vivante 1 ou 2.

Notons, en outre, qu'à l'université, le cursus des études corses est complet du DEUG aux thèses de doctorat. Le corse est obligatoirement

présent dans toutes les filières : 1 heure ou 1 heure 30 par semaine sont en général prévues.

L'enseignement est désormais offert dans tous les établissements secondaires sans exception grâce à une dotation de 83 postes (rentrée 1998). En 1997, il y avait 73 professeurs certifiés en langue corse n'enseignant que cette discipline, ainsi que des professeurs et des maîtres de conférence en langue corse à l'université de Corte. Chaque année, l'État dépense environ 28 millions de francs pour cet enseignement. Sept sessions de CAPES ont déjà eu lieu, et en 1998, 80 professeurs furent ainsi recrutés. Ce CAPES, tout à fait spécifique, constitue une section à part, distincte de l'ensemble des « langues régionales ». La commission d'enquête considère que son existence même a marqué la reconnaissance officielle de la langue corse et permet de garantir la qualité de son enseignement.

– Des résultats satisfaisants

Le nombre des élèves concernés par cet enseignement est significatif, comme le montrent les chiffres figurant dans le tableau ci-dessous.

LANGUE CORSE DANS LE PREMIER DEGRÉ
en septembre 1997 (hors sites bilingues) dans le système éducatif public

	Nombre d'écoles	Temps d'enseignement	Nombre d'élèves	MAT	ELEM	Nombre de maîtres	Intervenants
HAUTE-CORSE							
Calvi	45	1 H à 3 H	1.466	579	887	86	2
Corte	20	1 H à 3 H	1.537	602	935	65	1
Bastia I Nord	24	1 H à 3 H	2.526	825	1.701	107	8
Bastia II Sud	60	1 H à 3 H	3.200	1.200	2.000	140	0
TOTAL HAUTE-CORSE	149	1 H à 3 H	8.729	3.206	5.523	398	11
CORSE-DU-SUD							
Sartène	38	1 H	1.950	350	1.600	80	
Ajaccio I Ajaccio II	129	1 H à 3 H	9.665	2.919	6.746	414	
TOTAL CORSE-DU-SUD	167	*	11.615	3.269	8.346	494	0
ACADÉMIE	316	*	20.344	6.475	13.869	892	11

Source : Rectorat de Corse.

Dans le rapport d'étape sur les langues régionales qu'elle remit au Premier ministre en février 1998, Mme Nicole Péry avait relevé que les enseignements en langue corse (soit un enseignement bilingue, soit des cours d'apprentissage ou de sensibilisation) touchaient 85 % des élèves de l'enseignement primaire.

Dans l'enseignement secondaire public, le corse dispose d'horaires définis et de professeurs spécialisés. Depuis 1982, la progression a été forte : 1485 élèves étaient concernés en 1982-1983, 3319 en 1986-1987, 5905 en 1997-1998. Les effectifs apparaissent donc en forte hausse sur l'ensemble de la période, avec une stabilisation sur les deux dernières années scolaires.

**PROGRESSION DES EFFECTIFS EN COURS DE LANGUE CORSE
DEPUIS 1982 DANS LE SECONDAIRE**

Année	Effectif
1982-1983	1.485
1983-1984	2.111
1984-1985	2.710
1985-1986	3.142
1986-1986	3.319
1987-1988	2.952
1988-1989	3.294
1989-1990	3.927
1990-1991	4.737
1991-1992	5.105
1992-1993	5.177
1993-1994	5.604
1994-1995	6.340
1995-1996	6.126
1996-1997	6.165
1997-1998	5.905

Source : Rectorat de Corse.

Il convient de remarquer que les élèves suivant un enseignement normal de langue corse de trois heures, très minoritaires au début, sont aujourd'hui majoritaires : 4.334 en 1997-1998 pour 729 en 1993-1994. Le nombre d'heures-élèves s'élève à 15.447 en 1997-1998 pour 7.075 en 1993-1994.

ÉLÈVES SUIVANT UN ENSEIGNEMENT DE CORSE EN 1997-1998

Collèges	4.388	33,89 %
----------	-------	---------

Lycées	680	12,98 %
Lycées professionnels	837	29,99 %
ACADÉMIE	5.905	28,67 %

Source : Rectorat de Corse.

A l'heure actuelle, 45 % des élèves environ étudient le corse en classes de 6^{ème} et de 5^{ème}. La proportion diminue ensuite, à mesure qu'intervient la concurrence avec d'autres options, avec une légère remontée en terminale lors de la préparation du baccalauréat. Au baccalauréat, un tiers des candidats environ (433 en 1997) passe une épreuve de corse en langue vivante obligatoire à l'écrit ou à l'oral, ou en option facultative. Depuis un arrêté de juin 1991, les candidats aux BEP et CAP peuvent aussi se soumettre à une épreuve facultative de corse. Le corse fait également l'objet d'une épreuve facultative au B.T.S.

• Un paradoxe : une langue de moins en moins parlée au quotidien et de plus en plus soutenue dans le système éducatif

Il est paradoxal de constater que le bilinguisme naturel (c'est-à-dire la pratique de la langue à la maison du corse et du français) a beaucoup diminué, tandis que les efforts pour diffuser la langue corse à l'école n'ont jamais été aussi importants. La pratique quotidienne de celle-ci a reculé nettement : 60 % environ de la population corse parle cette langue contre 80 % en 1977. A cet égard, certains observateurs font aujourd'hui valoir que le rôle de l'Education nationale ne peut être un rôle de conservatoire.

La commission d'enquête a, lors de ses travaux, relevé que, curieusement, il y avait peu ou pas d'associations en faveur de la langue corse dans l'île, alors que les regroupements sont plus nombreux ou paraissent plus mobilisés et motivés dans des régions comme le pays basque ou la Bretagne. Il semble que plus les mesures prévues en faveur de l'enseignement du corse sont conséquentes et lourdes à mettre en place, moins les Corses dans leur ensemble se mobilisent, au quotidien, pour faire vivre et développer la connaissance de leur langue, son expression et son développement.

• Une piste à explorer : développer l'enseignement de la langue corse en priorité dans les classes primaires

La commission d'enquête a acquis la conviction que l'enseignement de la langue corse gagnerait à être renforcé dès les classes de primaire, ce qui présenterait plusieurs avantages. D'une part, un apprentissage plus systématique débutant dans les classes primaires permettrait de donner aux élèves des bases solides dès leur plus jeune âge. D'autre part, du fait de la concentration des efforts sur le secondaire, ceux des élèves qui s'inscrivent à ces cours sont la plupart du temps sensibilisés de par leur environnement familial à la question de la langue. Selon un témoin entendu par la commission, ces élèves sont « *déjà familialement mobilisés, alors que d'autres qui le sont moins ne vont pas nécessairement faire la démarche de suivre ces cours, ce qui est dommage* ». Focaliser les efforts sur les élèves moins âgés permettrait de rendre cet enseignement plus accessible à tous dans les faits et constituerait une liberté laissée aux familles et aux jeunes de s'initier à la langue corse. Les jeunes pourraient ainsi en comprendre rapidement les rudiments. Une fois cet investissement réalisé, seuls ceux qui, pour d'autres raisons, souhaitent approfondir leurs connaissances, pourraient continuer à bénéficier d'un enseignement de qualité dans le secondaire et à l'université de Corte. **Mais la commission préconise qu'en aucun cas, cet enseignement ne revête un caractère obligatoire. Celui-ci doit se concevoir comme une opportunité offerte à tous ceux qui le souhaitent, et non comme un apprentissage contraignant.**

c) Les enjeux de la politique culturelle en Corse

La culture et la reconnaissance d'une spécificité corse en la matière sont indéniablement devenues des enjeux dans l'île, depuis ces vingt dernières années surtout, y compris pour la très grande majorité de ceux de ses habitants qui ne se réclament nullement de la mouvance nationaliste. Selon la commission d'enquête, un des préalables indispensables pour mettre en place une politique culturelle cohérente est de parvenir à dépassionner cette question qui a trop souvent servi de catalyseur de frustrations.

• Un débat idéologique à dépolitiser

– Les malentendus passés

La commission a noté la confusion qui existe parfois entre la notion de revendication ou d'aspiration identitaire et celle de revendication nationaliste. La beauté naturelle des paysages corses, mais également la richesse de son patrimoine architectural et la profondeur de sa culture vivante – symbolisée notamment par les polyphonies – constituent de très légitimes motifs de fierté : la Corse offre à notre culture nationale et européenne une contribution d'une qualité exceptionnelle. On peut être Corse, fier de l'être, désireux de développer sa culture et sa langue, et ne pas

souscrire pour autant aux thèses nationalistes. Cette évidence a parfois été perdue de vue. Pendant des années, comme un témoin auditionné par la commission d'enquête l'a dit, « *on a laissé le champ libre aux nationalistes sur cette question. Ils ont alors occupé le terrain de façon violente et ont été les seuls, ou presque, à parler en Corse de culture et de préservation du patrimoine.* ».

Il est vrai que, par le passé, les revendications identitaires culturelles ont été souvent mal perçues ou mal comprises par les responsables politiques nationaux qui la voyaient comme une menace pour le caractère un et indivisible de la République. Un ancien ministre de l'Intérieur auditionné par la commission d'enquête a noté à cet égard : « *cette idée de la France une et indivisible fait que l'on oublie tout ce qui est différent ou que l'on ne veut pas trop y penser.* ».

Cette réticence à accepter et comprendre l'expression de manifestations culturelles explique en partie que, pendant longtemps, l'Education nationale ait refusé que les élèves utilisent et parlent le Corse dans l'enceinte des écoles. Cette attitude n'est plus de mise et le système éducatif traite aujourd'hui avec bienveillance la langue corse grâce à la programmation de cours dispensés par des professeurs rémunérés, comme tous leurs collègues, par l'État.

Riche et diversifiée, la culture corse appartient à tous les Corses qui en sont légitimement fiers. Elle ne saurait être la propriété de ses promoteurs les plus radicaux.

– *Une culture vivante à promouvoir*

Certains artistes corses sont aujourd'hui reconnus pour leur talent, y compris hors de l'île. Le fait que, par exemple, le groupe de polyphonies « *I Muvrini* » attire, sur le continent comme en Corse, des foules d'amateurs prouve, s'il en était besoin, que la culture et le chant corses sont vivants et appréciés à leur juste valeur.

L'ouverture depuis juin 1997 d'un musée de la Corse à Corte – le premier musée régional anthropologique de France – financé grâce à des crédits de la Collectivité territoriale, de l'État et de l'Union européenne, est un autre témoignage du nouveau dynamisme culturel qui s'exprime dans l'île. Notons, à cet égard, que les grands choix budgétaires sont allés manifestement vers le patrimoine (musée à Corte, cinémathèque à Porto-Vecchio), ce qui a conduit certains observateurs à considérer que la culture de mémoire était parfois privilégiée par rapport à la culture « vivante ».

D'une manière générale, la carence des infrastructures reste à combler : il manque des salles de concert, d'expositions et de cinéma dans l'île. Il n'existe aucun théâtre important hormis celui de Bastia. Durant l'été, de nombreuses manifestations ont lieu en plein air, mais le manque d'établissements et de lieux d'accueil reste préoccupant pendant les mois d'hiver.

• *Des compétences culturelles partagées entre la région et l'État*

A l'heure actuelle, le budget de la direction régionale des affaires culturelles de Corse (DRAC) est compris entre 15 et 16 millions de francs et celui de la Collectivité territoriale est d'environ 60 millions de francs, dont 34 proviennent du ministère de la Culture dans le cadre de la dotation globale de décentralisation. Ainsi, le statut de 1991 s'est traduit par une hausse des moyens accordés à la Corse dans le domaine culturel et par une chute très sensible de ceux alloués aux services déconcentrés du ministère de la Culture.

– Une DRAC affaiblie en moyens financiers et humains depuis l'adoption du statut de 1991

Avant 1991, la direction régionale des affaires culturelles de Corse était comparable, dans ses moyens et ses missions, aux autres DRAC de France continentale, avec un volume financier à gérer important (plus de 30 millions de francs par an) couvrant à la fois les investissements et les subventions de fonctionnement.

Selon un témoin entendu par la commission, « *la déconcentration au bénéfice du préfet de région rend pratiquement nulle l'autonomie du directeur régional des affaires culturelles en Corse. (...) Compte tenu du contexte nouveau – statut particulier, déconcentration – et de l'environnement général de la Corse, le service déconcentré du ministère de la Culture en Corse n'est qu'une émanation du préfet, la DRAC ayant pour tâches essentielles d'être une force de proposition et d'instruire les dossiers que les opérateurs locaux lui remettent, mais elle n'a point aujourd'hui la décision d'attribution financière qui relève du préfet.* »

De même, a été déploré devant la commission le manque de personnel de la DRAC : « *C'est la seule DRAC où un seul conservateur soit à la fois conservateur régional de l'archéologie et conservateur régional des monuments historiques, ce qui est une aberration. Arlequin serviteur de deux maîtres, c'est bien chez Goldoni, mais pas à la DRAC de Corse ! (...) Nous n'avons pas de documentaliste-recenseur, fonction essentielle au sein d'un conservatoire régional des monuments historiques pour instruire les dossiers de protection. Or nous touchons là à une mission régaliennne de l'État qui n'est pas assurée comme elle devrait l'être. Pour le reste, nous*

avons un seul conseiller technique, qui assure à la fois les fonctions de conseiller technique pour le théâtre, la danse, les arts vivants, la musique et le cinéma. Nous n'avons pas de conseiller en matière d'arts plastiques, nous n'avons pas de conseiller pour les musées, nous n'avons pas de conseiller pour le livre et la lecture, ni pour la langue, ni pour les enseignements artistiques. »

Malgré ces carences, la DRAC accomplit ses missions de façon normale en Corse. Les dossiers sont, comme ailleurs, instruits par les conseillers sectoriels, c'est-à-dire que la direction remplit une fonction de conseil à l'égard des porteurs de projets, de vérification de l'intérêt artistique et de l'éligibilité des projets. Le rôle de ses services consiste également à appliquer une politique orientée et définie visant à soutenir certains projets intéressants. Comme cela a été dit à la commission, **depuis 1997, la liste des projets sélectionnés à ce stade est proposée directement au préfet de Corse qui signifie en retour les accords, ordres de priorité ou demandes de compléments d'information.** Selon un témoin, *« il appartient au DRAC de défendre ses dossiers devant le préfet. Il n'est pas interdit de penser que le préfet, par sa meilleure connaissance du terrain ou des nécessités, puisse également orienter certains dossiers ou demander que certaines associations ou certains projets soient soutenus. »*

— Une redistribution des rôles qui a rendu le dispositif d'ensemble plutôt complexe

La loi du 13 mai 1991 portant statut particulier de l'île a redistribué les rôles grâce à un nouveau partage des compétences, qui a entraîné parallèlement une baisse des moyens financiers accordés à la DRAC, une amplification de ceux attribués globalement au secteur de la culture en Corse. La Collectivité territoriale de Corse s'est vue conférer une responsabilité générale dans le domaine culturel.

En 1993, elle a reçu de l'État 27,8 millions de francs dans le cadre de la dotation générale de décentralisation au titre des actions culturelles. En 1997, une revalorisation de cette dotation de l'État est intervenue et cette somme avoisine désormais les 34 millions de francs par an. En 1993, le transfert de crédits s'est accompagné d'un transfert d'agents qui sont ainsi passés des services de la DRAC à ceux de la Collectivité territoriale. Selon un témoin entendu par la commission d'enquête, la Collectivité territoriale reste, à l'instar de la DRAC, insuffisamment dotée en personnels pour l'accomplissement de ses tâches dans le domaine culturel.

Par ailleurs, un fonctionnaire de la DRAC de Corse a souligné devant la commission : *« aujourd'hui, les porteurs de projets, qui peuvent être des associations, font remonter les dossiers à la fois auprès de la Collectivité territoriale et auprès de la DRAC. De ce fait, nous mettons trois*

fois plus de temps à instruire un dossier, par suite de l'obligation de partenariat due à la contractualisation de la politique que nous avons à mettre en œuvre. (...)

Quand la DRAC traite seule un dossier, elle n'a à gérer que la complexité de sa propre administration. Quand un dossier fait appel à quatre, voire à cinq intervenants, on assiste à un empilement de notre complexité, de celle de la Collectivité territoriale et de celle du conseil général de Haute-Corse ou de Corse-du-Sud ou des municipalités d'Ajaccio, de Bastia, de Propriano ou de Calvi.»

La commission souscrit à l'analyse faite par un responsable de la DRAC selon laquelle *« il est apparu, à la lumière de l'expérience, que l'effort de redéfinition et de précision des missions et des orientations nouvelles de la DRAC n'a pas été réalisé en même temps que le partage des moyens et des compétences. Or nous arrivons à un moment où il conviendrait de redéfinir et de préciser les missions de la DRAC. »*

Il convient de remédier à la sous-dotation en personnels de la DRAC et de déterminer en partenariat avec les élus de l'île les priorités culturelles des prochaines années.

– Un rapport accusateur qui a suscité l'indignation des acteurs culturels locaux

La culture est un enjeu important pour la vie de l'île, ce qui explique pourquoi le rapport du précédent directeur régional des affaires culturelles de Corse¹, parti en juillet 1997 à la suite d'une crise qui l'a opposé au milieu culturel de l'île, a suscité tant de remous en Corse. Dans ce rapport d'activités pour 1996, l'ancien directeur en poste depuis 1994 fustigeait la « nébuleuse identitaire » qui faisait confondre, selon lui, « civilisation », « culture », « loisir » et « folklore ». Il écrivait également que les acteurs culturels formaient en Corse de véritables « réseaux », ce qui leur permettrait de bénéficier d'« extravagantes subventions ». L'auteur du rapport a même parlé de médiocrité, d'imposture et de lassitude. Il s'inquiétait de la survie tenace d'une vision romantique et caricaturale de l'île dont le « *berger-bandit-chanteur* » serait le symbole.

La virulence du rapport explique qu'il ait été fort mal accueilli dans le milieu culturel corse. Un témoin entendu par la commission d'enquête a estimé que l'ancien directeur régional des affaires culturelles, « *Corse lui-même, a dû être aux prises avec quelques partenaires locaux. Il a conduit*

¹ Jean-François Mozziconacci.

une politique très orientée et très personnelle, en particulier dans le domaine des arts plastiques. Ses écrits ont parfois dépassé sa pensée. »

– *Une politique de plus en plus contractualisée*

La politique culturelle de l'État s'exerce de façon croissante dans le cadre d'une politique généralisée de contractualisation des moyens. D'ailleurs, les moyens dont dispose aujourd'hui la direction régionale des affaires culturelles sont pratiquement tous contractualisés dans le cadre du contrat de plan et de la charte culturelle signée le 4 décembre 1997 par la ministre de la Culture et le président du Conseil exécutif de Corse.

Cette charte culturelle se présente comme une nouvelle mesure d'accompagnement de la loi de 1991. Afin de « *conserver, développer et diffuser le patrimoine culturel de la Corse, la Charte élaborée en étroite collaboration avec la Collectivité territoriale de Corse prévoit des engagements réciproques en matière 1°) d'archives, 2°) d'inventaire du patrimoine architectural et mobilier, 3°) d'archéologie, 4°) de promotion et de diffusion de spectacles vivants et en priorité ceux en langue corse* ».

La commission considère que la poursuite de cette démarche de contractualisation doit permettre à la Collectivité territoriale, en partenariat avec l'État, de déterminer des lignes directrices en matière culturelle. Dans ce cadre, une implication des responsables politiques locaux à la hauteur des enjeux est indispensable.

– *La mobilisation des élus insulaires en matière culturelle*

Selon un témoin auditionné par la commission d'enquête, « *le problème est que des phénomènes comme le succès fabuleux du groupe « I Muvrini » ne sont pas appréciés à leur juste valeur par les élus de la région. Ceux-ci ne comprennent pas toujours l'extraordinaire modernité de ces groupes et le talent de ces artistes. Or ceux-ci sont devenus de véritables ambassadeurs de la Corse sur le territoire national et à l'étranger. Pourtant, cette notoriété n'est pas relayée par les politiques corses. Il est vrai que le groupe « I Muvrini » n'a jamais directement sollicité de subvention publique. Ces artistes, qui ne doivent leur succès qu'à eux-mêmes, ne sont pas suffisamment mis en valeur par les élus corses eux-mêmes alors qu'en termes d'image, leur réussite est extraordinaire. Souvent, j'ai constaté que les responsables politiques sollicitaient ce que j'appellerais des « sous-groupes culturels » pour leur caractère « folklorique », ce qui à mon avis a pour effet de déconsidérer la valeur de la culture corse.* »

Etant donné le caractère incontestablement « politique » des questions culturelles en Corse, liées à la quête identitaire, les élus insulaires

doivent se mobiliser sans doute plus fortement sur ces questions que dans d'autres régions du continent.

Poursuivre la promotion de la langue corse dans l'enseignement public, contractualiser davantage encore la politique culturelle, cibler quelques priorités et les « urgences » culturelles dans l'optique de la négociation du prochain contrat de plan, redéfinir plus précisément les rôles respectifs de la DRAC, du préfet de région et de l'exécutif de Corse en ce domaine, enfin, associer le plus étroitement possible les élus à cette démarche constituent les bases essentielles d'un renouveau des actions culturelles dans l'île. Il ne faut pas sous-estimer la contribution que le secteur culturel peut apporter au développement de l'île : compte tenu de la force du sentiment identitaire et de la qualité de ses expressions artistiques, il est évident que les acteurs culturels ont un rôle éminent à jouer en ce sens.

C.- DÉMOCRATISER ET RATIONALISER LES INSTITUTIONS

La crise que traverse aujourd'hui la Corse n'appelle pas, dans les temps qui viennent, de réponses institutionnelles de grande ampleur. L'acquis du statut particulier doit être conservé, voire approfondi, et, dès lors, les craintes que certains feignent d'avoir sur une hypothétique « recentralisation » sont infondées.

Pourtant, l'île gagnerait à retrouver rapidement les conditions d'une authentique vie démocratique et d'un exercice normal de la citoyenneté. A cet égard, le fait que le nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales ait presque retrouvé le niveau antérieur à la refonte de 1991 jette le trouble dans certaines parties de l'opinion insulaire. Si elle n'entend pas pour autant prôner une seconde refonte, qui reste une procédure d'exception, la commission d'enquête propose des modifications législatives de nature à permettre à l'administration d'assurer plus efficacement le respect des règles d'inscription sur les listes électorales.

Préserver l'acquis du statut particulier ne signifie pas que la loi du 13 mai 1991 ne peut être retouchée, notamment sur les points concernant les offices et agences de la Collectivité territoriale. Leur fonctionnement actuel et la nature des missions exercées par certains d'entre eux rendent indispensables quelques modifications, dont certaines ne sont d'ailleurs pas de nature législative et relève de la seule décision des organes de la Collectivité. Dans un premier temps, celle-ci doit s'attacher à accroître le poids des élus dans leurs conseils d'administration et renforcer un contrôle qui s'est révélé déficient. Plus fondamentalement, les questions de l'existence de certains offices et de la nature des nouvelles missions qui pourraient être confiées aux autres sont posées.

A plus long terme, la commission d'enquête est convaincue que la Corse ne pourra pas faire l'économie d'une réflexion sur la place respective qu'il conviendra de reconnaître à l'institution territoriale et aux départements. De même, le renforcement de la coopération intercommunale s'avère un enjeu essentiel que le prochain contrat de plan devrait prendre en considération.

La mise en œuvre des propositions de la commission d'enquête exige de s'engager clairement dans la voie d'une démocratie citoyenne, condition du changement des mentalités. La communauté corse dans son ensemble doit assumer ses responsabilités. Associer les Corses eux-mêmes au processus de redressement républicain et garantir la transparence de l'élaboration d'un projet de développement économique, social et culturel de l'île représenterait une réelle avancée démocratique.

1.- Pour une démocratie transparente et rigoureuse

Un ancien ministre de l'Intérieur, entendu par la commission d'enquête, soulignait qu' « *il faut continuer indéfiniment à poser les bases de la démocratie. Il faut que les listes électorales soient réelles, que les élections ne soient jamais truquées, c'est le point de départ* ».

Or, les opérations électorales restent en Corse régulièrement contestées. C'est ainsi que l'Union du peuple corse a saisi le Conseil d'État d'un recours en annulation des élections territoriales de mars dernier. Les moyens invoqués sont nombreux et concernent des inscriptions frauduleuses, des irrégularités sur de nombreuses procurations et des anomalies sur les listes d'émargement.

La nécessité de garantir la sincérité des élections est d'autant plus impérieuse que les résultats de la refonte des listes électorales intervenue en 1991 ont été effacés et que l'administration apparaît impuissante à faire respecter les règles électorales.

a) Les résultats de la refonte décidée en 1991 semblent effacés

On le sait, la loi du 13 mai 1991 avait prévu la refonte des listes électorales en Corse. Cette disposition avait été vivement critiquée par les élus de l'île. Cette refonte avait abouti à la diminution du nombre des

électeurs inscrits, puisque celui-ci était passé de 199.624 en 1991 à 157.537 en 1992, soit une diminution de 42.087 électeurs (-21,1%)¹.

Ces résultats avaient permis de ramener le taux d'électeurs inscrits par rapport à la population à un niveau plus comparable à celui observé dans le reste du pays. En 1991, les électeurs inscrits représentaient 78,7% de la population de l'île, taux largement supérieur à la moyenne nationale (65,4%). Après la refonte, le taux concernant la Corse s'établissait, pour l'ensemble de l'île, à 62,2% (59,7% en Corse-du-Sud et 64,4% en Haute-Corse). Cependant, les autorités administratives jugeaient déjà à l'époque que cette seule comparaison atteignait vite ses limites en Corse, notamment en raison d'une présence étrangère relativement plus forte dans l'île².

De plus, le ministère de l'Intérieur contestait les conditions dans lesquelles s'étaient déroulées la refonte. Une note de la direction générale de l'administration de juillet 1997 indiquait *« que les travaux de refonte des listes électorales ont néanmoins été réalisés en violation des dispositions du code électoral, notamment en inscrivant des personnes au titre du « domicile d'origine » (notion étrangère aux dispositions du code électoral), en ne s'assurant pas de la véracité des pièces produites par les électeurs, voire même en inscrivant des électeurs sans aucune justification. Les décisions les plus contestables des commissions administratives ont été déférées par les préfets devant les tribunaux d'instance. Dans la très grande majorité des cas, le juge a rejeté le recours de l'administration, se refusant à contrôler le travail des commissions administratives et se bornant à estimer que les éléments fournis par le préfet n'étaient pas de nature à prouver que l'inscription était irrégulière »*

¹ Pour chacun des deux départements, les chiffres étaient les suivants :

- Corse-du-Sud : 89.200 électeurs inscrits en 1991, 71.402 en 1992 (soit 17.798 électeurs en moins ou -20%),
- Haute-Corse : 110.424 électeurs inscrits en 1991, 86.135 en 1992 (soit 24.289 électeurs en moins ou -22%).

² Dans une note adressée au ministère de l'Intérieur en décembre 1991, le préfet de Corse estimait le nombre d'électeurs potentiels en Corse-du-Sud à un maximum de 62.000. Il y en aura 71.402 après la refonte.

Depuis lors et d'après les informations communiquées à la commission d'enquête, il apparaît que le nombre d'électeurs inscrits a recommencé à augmenter au cours des dernières années, augmentation évidemment sans commune mesure avec l'augmentation de la population de l'île.

En 1998, le nombre total d'électeurs inscrits a atteint 184.722. Ce chiffre dépasse donc largement celui atteint en 1992, puisqu'au cours de cette période, le nombre d'électeurs inscrits a augmenté de 27.185, soit +17,2%. Il représente désormais 92,5% du niveau atteint avant la refonte électorale¹.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre des électeurs inscrits dans les deux départements corses entre 1991 et 1998. Il montre que les années électorales sont précédées d'une augmentation sensible des inscrits. Cela a notamment été le cas de 1995, année des élections municipales et du renouvellement partiel des conseils généraux², au cours de laquelle le nombre d'inscrits a progressé de 5.600 en Haute-Corse (+6%) et de 4.958 en Corse-du-Sud (+6,5%). De même, après trois années de léger repli, le nombre d'inscrits a de nouveau fortement augmenté à la veille de 1998, année du renouvellement de l'Assemblée de Corse et d'un nouveau renouvellement triennal des conseils généraux : 3.140 électeurs supplémentaires en Corse-du-Sud (+3,9%) et 3.338 en Haute-Corse (+3,4%).

¹ Pour chacun des deux départements, les données sont les suivantes :

- Corse-du-Sud : le nombre d'électeurs inscrits est passé de 71.402 en 1992 à 83.107 en 1998, ce qui représente une augmentation de 11.705 (soit +16,4%), et atteint donc 93,2% du niveau antérieur à la refonte,
- Haute-Corse : le nombre d'électeurs inscrits est passé de 86.135 en 1992 à 101.615 en 1998, ce qui représente une augmentation de 15.480 (soit +18%) et atteint 92% du niveau antérieur à la refonte.

² Il convient de noter que l'on constate, avant chaque renouvellement triennal des conseils généraux, un certain « nomadisme » des électeurs inscrits d'un canton non renouvelable vers un canton qui l'est. Ce phénomène s'observe essentiellement en milieu urbain dans les villes divisées en plusieurs cantons où nombre d'électeurs remplissent les conditions légales pour être valablement inscrits dans l'un ou l'autre des deux cantons.

EVOLUTION DU NOMBRE D'ELECTEURS INSCRITS EN CORSE

ANNEES	HAUTE-CORSE	CORSE DU SUD	TOTAL
1991 (avant la refonte)	110.424	89.200	199.624
1992	86.135	71.402	157.537
1993	91.089	74.789	165.878
1994	93.381	76.325	169.706
1995	98.981	81.283	180.264
1996	98.027	80.464	178.491
1997	98.277	79.967	178.244
1998	101.615	83.107	184.722

Sur cette période, la refonte n'a donc conduit qu'à une diminution très faible du nombre d'électeurs inscrits, seulement 14.902 ou 7,5%.

b) L'administration apparaît en effet désarmée

Au cours des dernières années, l'administration s'est incontestablement efforcée de pallier les dysfonctionnements des commissions administratives en charge de la révision des listes, notamment par la saisine des juridictions administrative et judiciaire.

Si les déférés devant le tribunal administratif pour des questions de forme sont en général favorablement accueillis, les recours devant les juges d'instance, pour des questions de fond, sont rejetés dans la plupart des cas, l'administration ne pouvant étayer ses dossiers de demandes de radiation : en effet, depuis un arrêt de 1988, la Cour de cassation met dans tous les cas d'inscription la preuve de l'irrégularité à la charge du requérant et reconnaît un pouvoir souverain d'appréciation au juge d'instance. Or, celui-ci ne retient pas la force probante, par exemple, de la lettre adressée en recommandé à l'électeur et retournée avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée », seul élément de preuve que l'administration est en mesure de produire pour justifier l'absence de domicile ou de résidence dans la commune.

En effet, la Commission nationale informatique et libertés fait obstacle à la communication, par divers services publics (Compagnie de l'eau et de l'ozone, EDF, France Telecom,...), de pièces qui seraient fort utiles à la manifestation de la vérité.

Par conséquent, la preuve de l'absence de droit à l'inscription est devenue très souvent impossible à administrer, dès lors que les commissions administratives ont couvert l'irrégularité.

Le fonctionnement de celles-ci ne semble guère satisfaisant et très peu de délégués signalent dans leur rapport des inscriptions pouvant être considérées comme indues. Si le code électoral fixe la période pendant laquelle elles doivent examiner les listes (du 1^{er} septembre au 31 décembre), il ne les oblige pas, contrairement aux dispositions qui avaient été prises au moment de la refonte, à se réunir au moins une fois par mois au cours de cette période. Dès lors, la plupart des maires n'organisent qu'une seule réunion le 31 décembre qui ne permet pas, à l'évidence, un examen sérieux des dossiers déposés. Au surplus, la liste qui devrait être entièrement examinée en vue de la radiation des électeurs ne réunissant plus les conditions pour demeurer inscrits, n'est pas soumise à la commission, cette dernière se bornant, faute de temps, à examiner les seules demandes d'inscription et les radiations des électeurs décédés ou sous le coup d'une condamnation entraînant la perte du droit de vote.

c) Des modifications législatives s'avèrent nécessaires

Il apparaît que le moyen le plus efficace pour s'assurer de la sincérité des inscriptions sur les listes électorales serait de s'orienter vers un renversement de la charge de la preuve dans ce type de contentieux.

Cette proposition avait été faite dès 1992 par le préfet de Corse. Elle consistait à insérer dans le code électoral une disposition prévoyant que : *« dans le cas où le préfet conteste le motif retenu par la commission administrative à l'appui de l'inscription d'un électeur, il appartient à ce dernier, pour permettre au juge d'apprécier chaque justification produite, d'établir à quel titre il estime que son inscription doit être maintenue ».*

Adoptée dans le cadre du projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques à la fin de 1992, cette disposition avait été déclarée non conforme à la Constitution pour des raisons de procédure, car elle n'avait aucun lien avec le texte.

Une solution « de repli »¹ a entendu réaffirmer que le juge d'instance *« se prononce après avoir vérifié la validité des justifications*

¹ Un décret du 9 mai 1995 a complété en ce sens l'article R 14 du code électoral.

produites par l'électeur à l'appui de sa demande d'inscription devant la commission administrative compétente ». Elle s'est avérée sans effet, comme le montre le contentieux qui a porté, en 1997, sur la liste électorale de la commune de Frasseto en Corse-du-Sud.

Le préfet avait en effet contesté devant le tribunal d'instance d'Ajaccio les inscriptions de 55 électeurs sur la liste électorale de la commune, ce qui représentait plus du tiers de son corps électoral. Son délégué à la commission administrative avait, en effet, constaté que la quasi-totalité des demandes n'étaient assorties d'aucune pièce justificative, ce qui n'a pas empêché les deux autres membres de la commission (le maire et le représentant de la justice) de les retenir, à deux exceptions près¹.

Le juge d'instance a estimé que les pièces produites par le préfet (certificats de non-inscription au rôle des contributions communales, photocopies du tableau rectificatif de la liste électorale sur lequel étaient mentionnées des adresses extérieures à la commune) ne constituaient pas des éléments suffisants pour justifier la radiation des intéressés sans avoir, ni précisé les éléments sur lesquels il se fondait pour retenir l'existence d'une résidence dans la commune, ni procédé à la vérification imposée par les nouvelles dispositions réglementaires du code électoral. Dans un arrêt en date du 13 mai 1997, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi du préfet en réaffirmant que *« c'est dans l'exercice de son pouvoir souverain d'appréciation que le tribunal a retenu que les documents versés au débat, les mêmes pour chacun des électeurs contestés, n'établissaient pas que ceux-ci n'avaient pas leur domicile ou leur résidence à Frasseto »*.

Il apparaît donc nécessaire, en raison de ce blocage judiciaire, de remettre sur le chantier la modification du code électoral qui avait été adoptée en 1992.

De même, il ne serait pas inutile de prévoir que les commissions administratives devraient se réunir au moins une fois par mois pendant la période de révision des listes électorales, ce qui impliquerait une modification de l'article R5 du code électoral.

¹ Au vu des éléments recueillis par le préfet, il apparaissait que les inscrits concernés n'étaient pas contribuables dans la commune et qu'ils n'y avaient ni leur domicile ni leur résidence.

2.– Des améliorations à apporter à court terme : cohérence, cohésion et responsabilité

La commission d'enquête a relevé un certain nombre de prises de position récentes formulées soit devant la mission d'information sur la Corse, soit devant elle-même.

a) Des débats récurrents sur les institutions

Curieusement, les débats sur la situation de la Corse débutent ou s'achèvent la plupart du temps sur une réflexion concernant le statut institutionnel de l'île, comme si la clé des problèmes de la Corse tenait essentiellement à ces questions d'organisation administrative et politique. Quant à elle, la commission ne considère pas que le « problème corse » soit d'abord de nature institutionnelle, bien au contraire. Pour autant, il est évident que certains dysfonctionnements décrits plus haut sont aggravés par quelques particularités institutionnelles : il est apparu utile à la commission de les identifier et de chercher à y remédier sans rouvrir la discussion sur le statut.

• Le point de vue de quelques élus de l'île : pour un « toilettage », une pause institutionnelle ou une refonte du système

La mission d'information sur la Corse a entendu en 1996-1997 de nombreux élus livrer leur opinion sur le statut. La commission d'enquête a relevé quelques extraits de ces auditions à titre d'exemples.

Lors de son audition, M. Jean-Paul de Rocca Serra, alors député de la Corse-du-Sud et président de l'Assemblée de Corse, indiquait : « Avec l'instauration du bicéphalisme et la création d'un Conseil exécutif séparé de l'assemblée délibérante, le pouvoir s'est dilué. L'assemblée délibérante a le sentiment confus d'être en partie dépossédée de ses moyens d'action, même si le Conseil exécutif demeure encore tributaire d'elle dans l'exercice de sa mission.

De surcroît, la multiplication des offices a entraîné un transfert de compétences de la Collectivité territoriale et de ses deux organes principaux vers des établissements satellites où les élus n'ont pas le pouvoir d'influer véritablement sur les choix opérés et la politique mise en oeuvre. »

Pour sa part, M. Emile Zuccarelli, alors député de la Haute-Corse, estimait : « On a d'abord essayé de résoudre le problème par les institutions, par le statut. M. Gaston Defferre, puis M. Pierre Joxe, ont promu des institutions régionales de décentralisation poussée. J'ai

combattu le « statut Joxe », pour d'autres raisons sur lesquelles nous reviendrons éventuellement, mais il faut reconnaître qu'il a donné à la Corse des pouvoirs et des compétences locales très importants, qu'il nous faut apprendre à assumer avant d'en réclamer d'autres, s'il se peut. (...) Je ne suis pas un fanatique de la recherche permanente d'un statut miracle. Changer de statut n'est pas anodin. La recherche permanente de statut est très perturbante. J'ai combattu le « statut Joxe » dans sa présentation initiale, pour deux raisons.

En premier lieu, il partait du constat que le statut « Defferre », adopté pour la Corse en 1982, qui était, d'une certaine manière une avant-garde de la décentralisation, avait été, en quelque sorte, rattrapé par le statut des régions en 1986. En somme, ce statut n'était plus assez original et il fallait en trouver un autre, comme si l'objectif d'un statut était d'être original et non pas d'être efficace.

En second lieu, quantité de pays, sans chercher très loin, en Europe, fonctionnent de manière à peu près équivalente en termes d'efficacité avec des structures très différentes. La Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France et la Confédération helvétique ont des organisations différentes. Autrement dit, ce n'est pas le statut qui est le plus important, c'est ce qu'on fait avec. Je ne suis pas sûr que changer la forme de la casserole améliore la cuisine, si on ne sait pas la faire. »

M. José Rossi, député de la Corse-du-Sud, et aujourd'hui également président de l'Assemblée de Corse, relevait : *« La réforme de M. Gaston Defferre n'a fait qu'anticiper sur les lois de décentralisation. Après le vote de la décentralisation pour l'ensemble du pays, on a constaté qu'il y avait assez peu de différence entre le statut corse et les lois de décentralisation pour les régions françaises. A une ou deux nuances près, qui ne sont pas minces : on a terriblement alourdi le premier statut corse en multipliant les offices. Nous subissons des lourdeurs administratives qu'il faudra, à un moment ou à un autre, gommer. Compte tenu des compétences très importantes qui ont été dévolues à la Corse, il convient d'essayer de rendre les institutions les plus efficaces possibles.*

Le deuxième statut a alourdi un peu plus le dispositif en instituant deux organismes supplémentaires, l'office de l'environnement et l'agence du tourisme. Surtout, on a instauré une architecture différente. La séparation de l'exécutif et de l'assemblée délibérante, qui a été très critiquée au départ, mais qui est peut-être une prémonition de ce qu'on fera un jour dans le cadre des régions françaises, dans cinq, dix ou quinze ans, en définitive, fonctionne assez bien. »

M. François Giacobbi, sénateur de la Haute-Corse, notait quant à lui : « *On a cherché à donner des solutions institutionnelles, je dirais des solutions abstraites à des problèmes concrets. (...). Je suis en désaccord avec les témoignages de MM. Jean-Paul de Rocca-Serra et José Rossi et je suis tout à fait d'accord avec M. Emile Zuccarelli : on nous a assez parlé de solutions institutionnelles. C'est fini. Il y a un statut particulier, puis un second, et maintenant, j'entends dire qu'il faudrait peut-être le toiletter, etc... C'est assez.* »

Enfin, pour M. Jean Baggioni, président du Conseil exécutif de Corse, « *Il n'existe pas de texte qui, à l'usage du temps, ne mérite un examen. Sans parler de grandes réformes, un « toilettage », comme on dit aujourd'hui, pourrait s'imposer. Vous n'entendrez personne dire qu'un troisième statut est nécessaire ; en revanche, quelques adaptations semblent indispensables, notamment pour clarifier les compétences entre la Collectivité territoriale de Corse, à laquelle on a donné des missions et des objectifs et les autres collectivités qui existaient auparavant.*

On a en effet ajouté une assemblée délibérante de cinquante et un membres, un mini-gouvernement territorial de sept personnes, sans rien supprimer. On a créé un office de développement agricole et rural de la Corse, une agence du tourisme, mais l'on a rien supprimé. Autant dire que nous sommes largement pourvus, en matière de structures administratives et politiques. Cela fait plaisir, il y a de la place pour tous. Chacun a sa fonction et les gens ont des titres et des cartes de visite à rallonge. (...) Cette dilution et cet éparpillement sont tout à fait contraires à l'esprit du législateur lorsqu'il a adopté le deuxième statut particulier de la Corse. »

Ces divers extraits montrent que, même si le statut de 1991 fait l'objet de critiques, les uns et les autres ne s'accordent pas nécessairement quant aux conséquences à en tirer.

• Les appréciations de plusieurs ministres de l'Intérieur

A la suite de la mission d'information sur la Corse, la commission d'enquête s'est attachée, au cours de ses travaux, à poursuivre la confrontation des points de vue sur la question institutionnelle. Elle a notamment interrogé plusieurs personnalités ayant exercé les fonctions de ministre de l'Intérieur.

Pour l'un, « *la Corse est un pays profondément inspiré par Rome et l'on attend du pouvoir qu'il soit fort. Pour cela, il faut que l'État dispose de moyens. Le statut particulier a produit ses effets. Sans peser cela au trebuchet, on peut dire que, globalement, ce statut a produit des effets*

convenables, sauf sur un point : le démembrement des responsabilités de l'exécutif et de l'Assemblée au travers de quantité d'offices a accentué les risques de pertes en ligne et l'absence de contrôle ».

Pour un autre, « Les institutions sont une chose. Je pense que le statut (de 1991) présente l'avantage, par rapport aux autres collectivités territoriales françaises, de distinguer la présidence de l'assemblée délibérative de l'exécutif, suivant un modèle que l'on retrouve dans d'autres pays. (...) Il n'y a qu'en France que l'on voit les maires présider le conseil municipal et les présidents de conseils généraux être à la fois présidents de l'assemblée et de l'exécutif. Dans les autres pays de l'Europe démocratique, le modèle institutionnel n'est pas celui-là : il y a quelqu'un qui préside l'assemblée locale et quelqu'un qui représente l'exécutif.

En Corse, cette institution peut être utile. (...) Le statut particulier ne portait pas seulement sur les structures administratives, il comportait aussi un certain nombre de transferts de compétences dans le domaine économique. On peut trouver que c'est une structure lourde, mais ma conviction est qu'il faut donner aux Corses la responsabilité de leur île et qu'ils arrêtent de penser que cela va venir d'ailleurs. D'où l'idée d'un statut de large autonomie et de structures -celles-ci s'appellent offices la plupart du temps - correspondant à des fonctions précises.

Il faut reconnaître qu'à ce jour, cela n'a pas très bien marché. Je pense que ce n'est pas lié aux structures. Cela est lié, à mon avis, au fait que jusqu'à présent - peut-être cela commence-t-il à changer - il y avait une génération qui verrouillait les différents postes de direction dans cette malheureuse région. Cela a entraîné un immobilisme considérable. Le système des offices peut offrir l'avantage de créer des pôles de responsabilité réels et d'identifier les problèmes de transport, d'énergie, etc.

On met en cause ces structures mais on ne propose pas leur suppression dans les déclarations récentes. Je ne pense pas que le problème tienne principalement aux structures. Rien n'empêcherait que ce soient les mêmes responsables élus qui assurent la responsabilité des différents offices. »

Pour un troisième, «le système de la collectivité de Corse me paraît d'une grande complexité. En particulier, le fait qu'il y ait un certain nombre d'offices dont la direction est confiée à un membre de l'exécutif et qui sont, en quelque sorte, cogérés par des élus et des responsables socio-professionnels, ne me paraît pas avoir abouti à des résultats très concluants. »

Chacune des personnalités interrogées explicitement par la commission d'enquête au sujet des institutions a ainsi exprimé des réserves plus ou moins importantes quant à l'efficacité d'ensemble du dispositif. Les motifs d'insatisfaction sont donc nombreux et appellent les commentaires suivants de la part de la commission.

• La position de la commission d'enquête : pas de préalable institutionnel

La commission s'est efforcée d'aborder de façon libre cette question sans en faire ni un impératif ni un préalable. En effet, il lui paraît plus urgent de s'attacher au rétablissement de l'État de droit ainsi qu'au développement économique et culturel de l'île qui, pour la majorité des Corses, représentent les deux priorités. **La commission considère même que la relance, aujourd'hui, d'un débat visant, soit à modifier fortement le statut de 1991, soit à rechercher pour la Corse une appartenance à une autre catégorie de collectivité territoriale, comporterait plusieurs inconvénients majeurs.** Cela constituerait, tout d'abord, une manœuvre, ou du moins un comportement dilatoire, qui aurait pour effet de détourner l'attention et les énergies des questions essentielles. En second lieu, les acteurs politiques courraient le risque de s'affronter une nouvelle fois sur ces discussions alors que l'opinion publique, très majoritairement, n'attend rien d'un tel débat. Enfin, ces bouleversements interviendraient au début d'une nouvelle mandature et priveraient les élus Corses de la possibilité d'expérimenter l'ensemble des possibilités ouvertes par le statut de 1991.

Cela étant, il est possible, sans remettre en cause l'économie générale de ce statut, d'apporter quelques retouches dans un souci de clarification et d'efficacité. Répétons-le, il ne s'agit pas de préconiser ici l'adoption un nouveau statut pour la Corse. **L'île s'étant approprié le statut de 1991, il ne serait guère opportun de perturber le débat public et l'action administrative en annonçant des bouleversements imminents.** Si elle n'est pas la priorité actuelle, cette question doit cependant faire l'objet d'un examen approfondi tant il est vrai que le système, tel que mis en place en 1982 puis en 1991, comporte des inconvénients et est susceptible de favoriser certaines dérives. Les institutions ne constituent pas le facteur explicatif essentiel de la situation dégradée de la Corse, mais quelques aménagements pourraient, semble-t-il, aider au redressement de la situation.

b) Les défauts originels et les dysfonctionnements du système actuel

Dans l'état actuel des pratiques publiques en Corse, la formule des offices a été désavouée par les faits. Ces démembrements ont entraîné une dilution des responsabilités.

• Une Collectivité territoriale qui n'assume qu'imparfaitement ses responsabilités

La commission considère qu'il convient de lutter contre **la tendance au dessaisissement volontaire de la Collectivité territoriale**. Celle-ci a des pouvoirs très importants qu'elle n'exerce pas ou peu dans certains domaines. **Elle s'en remet volontiers aux six agences et offices créés à cet effet qui répugnent, eux aussi, à prendre leurs responsabilités**. L'ensemble manque de visibilité : la Collectivité territoriale déplore parfois le fait qu'elle n'a pas directement ni complètement la maîtrise des agences et offices et que, de ce fait, elle n'est pas en mesure de définir une ligne politique et des orientations dans chaque domaine. De leur côté, ces organismes se plaignent de n'avoir pas assez de latitude d'action pour mener toutes les opérations entrant dans leur champ de compétence. **Chaque institution a ainsi tendance à renvoyer sur l'autre la responsabilité de l'inaction ou des difficultés**.

Il en résulte un manque de lignes directrices : par exemple, il n'y a pas en Corse de véritable politique de développement agricole et rural. L'ODARC, qui devrait mettre en œuvre la politique de la Collectivité territoriale de Corse en la matière, se contente de distribuer les aides nationales ou européennes, sans plan d'action. L'ADEC (agence de développement économique de la Corse) se plaint de n'avoir aucune marge d'appréciation dans l'octroi des aides et la Collectivité territoriale de ne pas être en charge de la totalité du processus de leur attribution, puisque c'est l'agence qui instruit les dossiers. Dans ce contexte confus, qui doit-on croire ? Il est certain que le manque de clarification des attributions exactes des uns et des autres facilite la dilution des responsabilités.

• La coexistence de deux légitimités concurrentes au sein des conseils d'administration des offices

Au sein des divers établissements, deux légitimités totalement différentes tentent de coexister avec des succès divers. Les conseils d'administration sont en effet composés d'élus membres de la Collectivité territoriale de Corse et de socio-professionnels qui cherchent à faire entendre, et parfois à imposer, leurs points de vue et leurs intérêts spécifiques. Certains d'entre eux accaparent le pouvoir au détriment des élus.

Parfois, pour augmenter la confusion des rôles, les premiers finissent par se faire élire, mais gardent leur position dominante tout en ayant « changé de casquette ». Les réseaux s'insèrent dans les institutions qui leur servent de paravent.

• Le risque de démembrement de la Collectivité territoriale

La commission d'enquête constate que l'institution des agences et offices, et plus encore la façon dont ils ont fonctionné jusqu'à présent, créent un risque de démembrement de la Collectivité territoriale. **Ces satellites ont eu tendance à prendre une grande autonomie à la faveur de plusieurs phénomènes qui se sont conjugués au fil du temps.**

Tout d'abord, la Collectivité territoriale n'a pas souhaité se saisir de certains problèmes épineux dont le traitement aurait sans doute été impopulaire. Par exemple, elle a laissé l'office hydraulique se débattre dans des problèmes d'impayés de factures d'eau car la question, qui concerne les agriculteurs, est politiquement sensible. L'office a vu le niveau de ses créances augmenter sans que l'Assemblée de Corse ne prenne de décisions pour tenter de régler la question. Au contraire, l'Assemblée a en quelque sorte « donné raison » à ceux des clients de l'office qui ne réglaient pas leurs dettes. En décidant de prendre en charge, à compter de 1996, 50 % des factures d'eau, elle a implicitement reconnu que les difficultés du monde agricole justifiaient le non-paiement de l'eau au prix initial. L'office a indiqué à la commission que cette aide n'avait d'ailleurs nullement incité certains bénéficiaires à s'acquitter de façon plus régulière des 50 % restant à leur charge.

En deuxième lieu, les élus devant siéger au conseil d'administration des offices n'ont pas toujours su ou pu défendre la position ou les intérêts de la Collectivité territoriale face à des socio-professionnels, qui sont d'ailleurs parfois en position dominante, de par le statut de certains offices, au sein des conseils d'administration.

Enfin, **les socio-professionnels siégeant dans ces conseils d'administration ont un point de vue à exprimer et à défendre. Ils sont en quelque sorte juges et parties.** Il est logique qu'ils soient tentés de préconiser des solutions favorables à la profession qu'ils représentent. Dictées par des préoccupations particulières voire corporatistes, leurs propositions peuvent, sous couvert de technicité, se trouver validées par des élus qui ne sont pas nécessairement informés de tous les aspects d'une question entrant dans le champ d'intervention de l'office.

• *Les chevauchements de compétences liés à la sur-administration*

Un dernier problème tient dans la présence pléthorique d'intervenants dans un même secteur. **Ce chevauchement des compétences ne favorise pas la cohérence des politiques menées et l'efficacité des actions initiées sans concertation.** Le domaine agricole est emblématique de ce point de vue : avec deux directions départementales de l'agriculture, une direction régionale de l'agriculture, trois Chambres d'agriculture (une en Haute-Corse, une en Corse-du-Sud et une Chambre régionale), deux offices agricoles (l'office d'équipement hydraulique de Corse et l'office de développement agricole et rural de la Corse) et une commission départementale d'orientation agricole, les organismes finissent par se faire concurrence. Le risque d'empiétement est réel, notamment dans le cas de l'ODARC dont les compétences chevauchent manifestement celles des Chambres d'agriculture.

Les difficultés de fonctionnement se cumulent avec les problèmes de chevauchements de compétences. Ainsi, l'office de l'environnement se plaint de difficultés relationnelles avec le parc naturel régional.

Ces problèmes ont également été soulevés par le président du Conseil exécutif, M. Jean Baggioni, qui, dans un courrier adressé à la commission, évoquait le « foisonnement » et la « surabondance » des structures, citant, entre autres, les multiples instances agricoles ainsi que le cas de l'office de l'environnement et du parc naturel régional « *qui, sans avoir le même périmètre, nécessitent à tout le moins une articulation plus stricte de leurs missions, d'autant que la création de deux parcs marins nationaux ne fait qu'ajouter au morcellement de l'espace incompatible avec une gestion cohérente et efficace* ».

De l'avis d'un haut responsable administratif, appelé à donner son point de vue devant la commission d'enquête, « *sur le plan des structures administratives, il est évident qu'il y a une sur-administration, notamment au niveau du contrôle et de la fonction d'assistance et d'expertise. Six offices, une assemblée territoriale, deux conseils généraux, trois préfets, cinq arrondissements, un secrétariat général pour les affaires corses, deux cent cinquante mille habitants !* »

c) Les propositions de la commission d'enquête

Face à ce constat, la commission présente les propositions suivantes

:

• Les élus doivent se réapproprier les processus de prise de décision au sein des offices

Lors de son audition devant la commission d'enquête, un haut responsable administratif a indiqué : « *la question des offices est aussi posée. Car il y a à la fois le problème de la présence des élus de l'assemblée territoriale - ils sont très souvent absents, de telle sorte que ce sont les socio-professionnels présents qui font pression et qui prennent les décisions - et l'absence quasi-totale de contrôle de l'État, pour un certain nombre de décisions, puisqu'il s'agit d'EPIC ou de pseudo-EPIC* ».

Certains observateurs ont dit devant la commission d'enquête que les vices des offices étaient « congénitaux ». Selon cette thèse, c'est la loi de 1991 qui aurait mis en place des offices incontrôlables et ingérables par la Collectivité territoriale de Corse. D'autres estiment que c'est essentiellement le rôle des élus qui est en cause et que l'Assemblée de Corse pourrait se doter des moyens de surveiller les activités de ces structures, voire de refuser leurs budgets s'ils ne lui conviennent pas.

La première piste est que les représentants de l'Assemblée de Corse soient réellement présents, ce qui éviterait que les groupes de pression prennent seuls les décisions.

• Au minimum, la Collectivité territoriale de Corse doit davantage contrôler ses offices

Dans son rapport de septembre 1997, la commission de contrôle des agences et offices de l'Assemblée de Corse relevait : « *la question est de savoir si, dans l'état actuel de l'organisation et des compétences des établissements publics, la Collectivité territoriale peut suffisamment influencer sur les actions menées par ces établissements.* »

En principe, la Collectivité territoriale n'est pas dépourvue de tout moyen. Tous les offices et agences sont présidés par un conseiller exécutif, dirigés par des directeurs nommés par le président du Conseil exécutif. Ce dernier dispose, par ailleurs, d'un certain nombre de moyens de contrôle et d'orientation. Les orientations budgétaires des offices et agences sont arrêtées par l'Assemblée de Corse sur proposition du Conseil exécutif.

L'Assemblée de Corse est représentée dans leurs conseils d'administration et elle organise des débats réguliers sur l'activité de ces établissements, qui était jusqu'alors suivie en son sein par une commission de contrôle.

Dans les faits, les offices et agences se gèrent avec beaucoup de liberté et de façon plus ou moins efficace et transparente. Lors de son audition devant la commission d'enquête, un témoin expliquait : *« ce qui est certain, c'est qu'il y a une opacité très grande : les conseils d'administration (...) prennent des délibérations de principe, puis le directeur de l'office prend une multitude de décisions d'application à partir de cette délibération de principe particulièrement vague. En réalité, ce sont des centres clientélistes supplémentaires qui ont été créés avec ces offices - et que l'on voit utiliser très largement pendant les campagnes électorales ».*

Certes, la commission de contrôle des agences et offices instituée à l'Assemblée de Corse doit remettre chaque année un rapport, mais ce dernier ne suffit pas à assurer un véritable contrôle. Ainsi qu'il a été indiqué à la commission, cette instance vient d'ailleurs d'être supprimée par l'Assemblée de Corse issue des élections de 1998 et ses attributions ont été confiées à la commission des finances et de la planification élargie aux membres des bureaux des deux autres commissions.

A titre d'exemple, la commission d'enquête a noté que, dans les faits, l'ADEC restait fort peu contrôlée. Le président du Conseil exécutif a la possibilité de faire des suggestions sur le fonctionnement économique et financier de l'organisme et peut transmettre ses avis au président de l'agence. Il informe l'Assemblée de Corse du fonctionnement et de l'activité de l'établissement. L'article 17 des statuts prévoit qu'avant le 1er novembre de chaque année, le président du Conseil exécutif présente à l'Assemblée de Corse un rapport sur les grandes orientations et le projet d'état prévisionnel des recettes et dépenses de l'agence. Aux termes de l'article 16, le président du Conseil exécutif reçoit copie des délibérations du conseil d'administration et du bureau de l'ADEC. Il peut, dans un délai de huit jours à compter de sa réception, demander un nouvel examen d'une délibération. Cette demande doit être motivée. Le nouvel examen de la délibération par le conseil d'administration doit avoir lieu dans les 15 jours. Les délibérations n'ayant pas fait l'objet dans un délai de 8 jours d'une demande de réexamen par le président du Conseil exécutif sont exécutoires de plein droit.

Concrètement, la commission d'enquête a constaté que l'ADEC intervenait dans le processus d'attribution des aides économiques de façon très autonome. Les divers contrôles lui sont apparus superficiels.

• Pour la remise à plat du système des agences et offices

Dans son rapport de septembre 1997¹ déjà cité, la commission de contrôle des agences et offices notait : « *avant de s'interroger sur la question de savoir quelle est la place des EPIC au sein de notre Collectivité territoriale, sans doute faut-il se demander si leur existence est opportune, s'ils apportent une valeur ajoutée à notre action, et de manière corrélative, si l'exercice de leurs compétences s'effectue réellement en synergie.* » Dans ce même document, cette commission estimait que la présence de ces établissements était bénéfique à plusieurs points de vue : l'existence d'un EPIC permettrait de mieux visualiser la politique menée dans un domaine particulier et de coordonner les actions entreprises par les différents partenaires ; les offices et agences constitueraient des lieux facilitant le partenariat avec d'autres institutions, organismes et organisations et apparaîtraient comme les « bras séculiers » de la Collectivité territoriale, chargés de mener une action sur le terrain, en prise directe avec les réalités.

De l'aveu même de plusieurs responsables insulaires, l'existence de ces établissements présente également des inconvénients. Il a probablement manqué, au sein du Conseil exécutif et animée par ce dernier, une instance collégiale de pilotage de nature technique qui aurait permis d'assurer une meilleure coordination des actions d'organismes dont les compétences ont parfois tendance à se recouper. La commission d'enquête s'est intéressée à ces divers organismes et notamment à l'ODARC, l'OTC, l'ADEC, l'OEHC et l'ATC, pour lesquels elle a établi les propositions qui suivent.

• Confier à la Collectivité territoriale de Corse les attributions de certains offices

Au terme de ses travaux, la commission d'enquête est amenée à proposer la suppression de deux organismes dont l'utilité est particulièrement sujette à caution. Il s'agit de l'ODARC (office de développement agricole et rural de la Corse) et de l'OTC (office des transports de Corse), dont les attributions pourraient être opportunément exercées par les services de la Collectivité territoriale à condition, bien entendu, que les élus prennent leurs responsabilités et s'en saisissent de façon à la fois déterminée et courageuse.

¹ A la suite de ce rapport, l'Assemblée de Corse a décidé, le 27 septembre 1997, de mettre à l'étude des dispositions visant à renforcer les liens entre la Collectivité territoriale de Corse et ses offices et agences ainsi que le poids des membres de l'Assemblée de Corse au sein des instances institutionnelles de ces établissements.

La commission a été frappée par le nombre de critiques formulées par les acteurs locaux à l'encontre de l'office de développement agricole et rural de la Corse, accusé de nombreux maux. Pour les uns, l'office serait budgétivore et inefficace ; pour les autres, il serait incapable de dresser la liste des priorités du développement agricole. Certains se plaignent de l'omniprésence de l'office en principe compétent pour toutes les aides de soutien aux agriculteurs. D'autres déplorent la faiblesse de ses actions d'ingénierie. Comme cela a déjà été indiqué, **il est temps que la Collectivité territoriale assume, de façon plus nette et sans l'écran d'un office, les choix devant être faits en matière agricole, en partenariat étroit avec le ministère de l'agriculture. Cela n'exclut bien évidemment pas un dialogue – indispensable – avec les professionnels concernés mais permettrait de clarifier les processus de décision.**

En ce qui concerne l'OTC, les compétences qui lui sont actuellement dévolues ne pourraient être directement exercées par la Collectivité territoriale qu'à la condition que ne disparaisse pas le partenariat avec les responsables économiques et sociaux du secteur des transports. La commission a, lors d'un déplacement, rencontré l'un des responsables de l'office qui reconnaissait lui-même que les missions de cet établissement pourraient être aussi bien réalisées dans le cadre d'un service de la Collectivité territoriale, d'autant plus que la réglementation communautaire et la législation nationale sur les délégations de service public renvoient la prise de décision à l'assemblée délibérante des collectivités locales concédantes. Dès lors, l'OTC n'a plus guère qu'un rôle de préparation des dossier et de suivi d'exécution des concessions.

• Recentrer les missions de l'ADEC

Au cours de ses travaux, la commission d'enquête s'est intéressée au fonctionnement de l'ADEC. Elle doit déplorer le manque de lignes directrices dans les activités de cet organisme qui n'a, semble-t-il, jamais pu déterminer de façon ferme les quelques secteurs porteurs de l'économie devant être, selon elle, soutenus de façon prioritaire. Le phénomène de « saupoudrage », maintes fois dénoncé par divers observateurs, a perduré. Quatre ans après un rapport de l'Inspection générale des finances, les préconisations essentielles qui y figuraient n'ont pas été mises en œuvre. Lors d'une visite dans les locaux de l'ADEC, il a été dit à la commission que l'agence avait, vainement, cherché à se connecter informatiquement avec les services financiers de la Collectivité territoriale ; selon un responsable de l'agence, cette dernière aurait été traitée comme la « troisième roue du carrosse ». Cet incident témoigne du phénomène de démembrement entre la Collectivité territoriale et l'agence supposée, d'après les textes, jouer un rôle

de relais pour cette dernière : l'ADEC ne s'est pas véritablement insérée dans le processus de décision et dans le fonctionnement habituel au quotidien de la Collectivité territoriale. Apparaissant comme une pièce rapportée, elle n'est pas en mesure de se faire le porte-parole de la Collectivité territoriale de Corse en matière de développement économique. Par ailleurs, son existence et le fait que les demandes de subventions soient d'abord instruites par les services de l'ADEC, examinées par le bureau de l'agence, avant de faire l'objet d'une décision au Conseil exécutif de Corse, ont permis la persistance d'un certain flou sur les responsabilités exactes des intervenants aux différentes étapes de traitement des dossiers.

La commission propose que l'instruction des dossiers d'individualisation des aides soit recentrée désormais au niveau des services de la Collectivité territoriale, et non du bureau de l'ADEC. La Collectivité territoriale pourrait ainsi directement mettre en place la véritable politique de développement dont la Corse a aujourd'hui besoin. En effet, les moyens financiers mis à la disposition de l'île ne manquent pas et la volonté de l'État et de l'Union européenne n'est plus à démontrer. Il convient que la plus haute instance politique de l'île, issue des urnes et responsable devant les électeurs corses, définisse une stratégie de développement ciblé qui serve de trame pour l'octroi de toutes les aides, importantes ou moins significatives, qu'elles proviennent de l'Union européenne, de l'État ou du budget de la région.

De son côté, l'ADEC pourrait opportunément se tourner vers le conseil aux entreprises corses et l'aide au montage de dossiers de création, de développement et d'implantation de sociétés en Corse. Chacun reconnaît que les potentialités de l'île sont importantes et encore peu exploitées. Les entreprises ne parviennent que rarement à développer leurs activités en dehors d'une zone géographique souvent très restreinte. Le regroupement d'activités pourrait être bénéfique à certaines petites entreprises qui, de par leur taille réduite, restent très vulnérables aux aléas de la conjoncture. Le renforcement du tissu industriel passe partiellement par des actions de diffusion de l'information dont l'ADEC pourrait se charger. Des missions d'étude de prospective, d'analyse et d'audit importantes pourraient être confiées à l'agence, qui ne manque par ailleurs pas de ressources humaines et intellectuelles.

• Inciter l'OEHC à adopter une véritable politique de recouvrement de ses créances

Divers documents transmis à la commission lui ont permis de prendre la mesure des difficultés rencontrées par l'office hydraulique pour recouvrer ses créances. Il semble que, pendant des années, un laxisme certain ait prévalu. La question du recouvrement n'est pas la seule difficulté à laquelle l'office est confronté, mais elle apparaît comme essentielle¹.

Ni les élus ni les socio-professionnels siégeant dans le conseil d'administration de l'office ne s'étaient, jusqu'à une date récente, saisis du problème des créances. L'office ne peut continuer à fonctionner dans ces conditions. L'Assemblée de Corse devrait probablement s'interroger sur les moyens de contraindre les plus gros débiteurs à s'acquitter progressivement de leurs dettes. Il n'est pas acceptable que le « champion » en ce domaine soit une collectivité locale : la commune de Calvi qui détient, on l'a vu, le record de la dette auprès de l'OEHC.

Certes, depuis peu de temps, les responsables de l'office ont décidé de mettre en application une délibération de 1993 de l'Assemblée de Corse selon laquelle aucune aide régionale ne peut être octroyée à une personne morale ayant des dettes à l'égard de la Collectivité territoriale ou vis-à-vis de ses démembrements, y compris ses offices et agences. La commission

¹ Le décret du 12 février 1972 avait confié à la SOMIVAC le soin de « réaliser et d'exploiter les ouvrages hydrauliques nécessaires à la mise en valeur du territoire. » Cette concession fut cédée à l'OEHC par le décret du 28 juillet 1983. Le transfert fut rendu effectif par le décret du 12 mai 1987. La concession est désormais régie par l'article 82 de la loi du 13 mai 1991, qui indique que « les transferts de compétences de la Collectivité territoriale de Corse, prévus par la présente loi, entraînent de plein droit, et à la date de ces transferts, la mise à disposition de la Collectivité territoriale de Corse des biens meubles et immeubles utilisés par l'État pour l'exercice de ces compétences (...) ». Le problème est que la Collectivité territoriale a investi des sommes non négligeables dans la remise à niveau d'équipements hydrauliques, qui ne lui appartiennent pas formellement, puisque les transferts d'autorité concédante et de la propriété des ouvrages de l'État vers la CTC n'ont jamais eu lieu. Il importe que cette situation soit désormais clarifiée. Notons, par ailleurs, la difficile situation de l'agent comptable de l'office. En raison du rattachement des offices à la CTC en 1991, la gestion comptable de ces établissements aurait dû relever de la compétence du payeur régional de Corse. Pour des raisons pratiques, les agents comptables des anciens offices furent maintenus en fonction, mais cette solution aurait dû être temporaire. Le fait de n'avoir pas adopté de loi à ce sujet met les agents comptables concernés dans une position administrative précaire. Depuis plus de sept ans, ceux-ci sont laissés dans un statut relevant des établissements publics nationaux, alors que les offices sont, comme on l'a vu, des établissements publics locaux.

s'interroge à cet égard : pourquoi a-t-il fallu attendre le mois de juin 1998 pour appliquer cette délibération ? Il conviendrait aujourd'hui que l'office se montre inflexible envers les personnes morales particulièrement défaillantes et ne montrant guère de signes de bonne volonté.

Il n'est pas tolérable que certaines situations se pérennisent. Les collectivités locales doivent notamment s'efforcer d'adopter un comportement irréprochable. Le fait que la commune de Calvi ait pu ainsi accumuler une telle « ardoise » auprès de l'office hydraulique (plus de 4 millions de francs au 30 juin 1998) n'est ni le signe d'une gestion raisonnable de ladite collectivité locale ni la preuve d'une très grande rigueur de la part de l'OEHC. Qu'un tel montant ait pu être atteint sans que l'office ne prenne la moindre sanction est en effet une source d'étonnement pour la commission. Sur le territoire national, il arrive que des agriculteurs défaillants soient victimes d'une mesure de coupure d'eau. En Corse, une telle solution n'étant, semble-t-il, pas même envisagée, si ce n'est pour expliquer que cela ne serait pas possible et créerait des problèmes insolubles à une profession déjà atteinte par la crise, les dérives ne peuvent que se multiplier.

La commission suggère donc que l'OEHC, qui constitue de par ses activités le seul véritable EPIC dépendant de la Collectivité territoriale, s'attache désormais à démontrer qu'un établissement public industriel et commercial bien géré peut parfaitement équilibrer ses comptes tout en assumant ses fonctions. Il ne saurait y avoir de fatalité des impayés en la matière.

• Renforcer la place de l'agence du tourisme

La commission a noté que l'agence du tourisme (ATC), prévue à l'article 69 de la loi du 13 mai 1991, n'avait pas constitué à ce jour l'instrument performant au profit du développement touristique qu'il aurait dû être.

Cet organisme possède pourtant de larges attributions puisqu'il cumule les missions d'un comité régional du tourisme (CRT) et celles d'un service régional du tourisme. Présidée, comme tous les offices et agences de la Collectivité territoriale par un conseiller exécutif¹, l'ATC, dotée de trente-cinq agents, est chargée de missions de conseil, de formation et d'information. **Elle se présente comme un outil exceptionnel du point de**

¹ L'agence est actuellement présidée par Mme Marie-Paule Mancini-Néri depuis le renouvellement de 1998. Auparavant le président était M. Xavier Villanova.

vue des moyens qui lui sont alloués et des compétences qui lui sont reconnues.

Force est de constater que cet établissement a, à ce jour, rencontré des difficultés à exercer ses fonctions. Une des explications réside dans l'absence de véritable plan de développement pour le tourisme. Il en résulte un manque de continuité dans les actions menées en faveur de ce secteur. En outre, l'agence a souffert d'un problème de positionnement vis-à-vis de l'ADEC qui, de par ses attributions, est compétente pour les aides économiques à toutes les entreprises, y compris aux entreprises hôtelières.

Le tourisme a atteint une telle dimension en Corse que cet établissement devrait être en mesure de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés. Or, on doit relever que cet organisme a traversé une grave période de crise. Selon un témoin, « (le précédent président de l'agence) *est entré en conflit avec son directeur, et il n'y a plus eu de directeur pendant plusieurs mois. Or ce type d'organisme suppose la présence d'un technicien de haut niveau. Un nouveau directeur a été nommé. Il y a aussi eu une période de tension avec les professionnels, de divisions au sein du monde professionnel. La crise, le manque de poids politique du président, l'absence de directeur, tous ces éléments ont été défavorables à l'agence du tourisme, qui n'a pas pu jouer le rôle qu'elle devait jouer.* »

La commission a relevé le grand nombre d'intervenants dans le domaine du tourisme. En plus de cette agence, il existe en effet une délégation régionale au tourisme (service de l'État), un comité départemental du tourisme et des loisirs en Haute-Corse (et pas en Corse-du-Sud), ainsi que des services de développement touristiques dans les deux Chambres de commerce. Au total, les fonctionnaires de développement sont plus nombreux que les véritables assistants techniques hôteliers. Ce trop plein de structures n'a pas favorisé l'établissement de lignes directrices communes à toutes.

Cette situation plaide en faveur du renforcement de l'agence du tourisme qui doit être un chef de file plus dynamique des actions de promotions touristiques. Cet organisme a vocation à être le maître d'œuvre de la politique de développement touristique de l'île, qui mérite d'être poursuivie sur le long terme. Enfin, l'agence doit être un partenaire central de l'État et de la Collectivité territoriale au moment des négociations sur le prochain contrat de plan dans lequel les activités touristiques devraient occuper une place importante.

3.– Des réformes à plus long terme : une organisation plus unitaire de la Corse

La réforme institutionnelle n'est, rappelons le, pas à l'ordre du jour en Corse. Les problèmes et difficultés que rencontrent aujourd'hui l'île n'appellent pas, à l'évidence, de solutions de cette nature. Cela ne signifie pourtant pas que la porte soit définitivement fermée à une évolution à plus long terme de l'organisation territoriale de l'île.

Tout indique que l'évolution naturelle de la décentralisation tendra à placer l'échelon régional de plus en plus en première ligne en matière d'aménagement ou de développement du territoire. Dans une île aussi réduite que la Corse, cela posera tout naturellement la question de l'avenir de la bi-départementalisation.

Par ailleurs, et à terme plus rapproché, la Corse ne pourra pas non plus rester, comme elle le fait, à l'écart du mouvement de coopération intercommunale que l'on constate depuis quelques années dans les autres régions. Une réflexion sur la mise en œuvre de mécanismes efficaces de nature à encourager l'intercommunalité s'avère ainsi également nécessaire.

a) Vers la suppression de la bi-départementalisation

Revenir sur la bi-départementalisation de 1975 ne constitue pas un impératif immédiat. C'est une piste de réflexion pour le long terme. Elle ne constitue pas un tabou, y compris dans l'île elle-même.

Les obstacles ne seraient pas mineurs. Comme l'a indiqué un responsable politique à la commission d'enquête, « *la division de la Corse en deux départements (...) a sa justification par l'existence d'une crête montagneuse qui sépare les deux parties de l'île, celle qui tourne autour d'Ajaccio et celle qui tourne autour de Bastia* ». Pour réel que soit le poids de la géographie, l'unité administrative de la Corse a été cependant la règle pendant 164 ans entre 1811 et 1975¹. Surtout, la bi-départementalisation est intervenue à une époque où les régions n'étaient encore que de simples établissements publics.

¹ La Corse n'avait connu auparavant l'existence de deux départements, ceux du Golo et du Liamone, que de 1793 à 1811.

En provoquant, comme on l'a vu, la division des structures aussi bien administratives, judiciaires que consulaires, la bi-départementalisation présente, avec le recul, plus d'inconvénients que d'avantages.

Revenir sur elle, poserait inmanquablement le problème de l'existence même d'un département en Corse.

On peut certes envisager la coexistence, sur un même territoire, d'un département et d'une Collectivité territoriale aux compétences étendues. Ce ne serait pas un schéma inédit, puisque c'est celui qui prévaut dans les quatre départements d'outre-mer¹.

On peut également envisager l'absorption des compétences des conseil généraux par la Collectivité territoriale de Corse. C'est la solution extrême que dessinait devant la commission d'enquête un ancien ministre de l'Intérieur : « *A mon avis, créer deux départements a été une erreur. Elle est facile à corriger : il suffit de ne faire qu'un seul département et, du même coup, le supprimer* ». On peut observer qu'il existe d'ores et déjà un exemple d'une telle absorption : la compétence en matière de collèges, qui dans le reste de la France relève des départements, est exercée en Corse par la Collectivité territoriale.

La commission d'enquête n'entend pas évidemment conclure un tel débat avant même qu'il ne soit réellement ouvert. Son propos est simplement de prendre date et de poser les termes d'une réflexion institutionnelle qui ne manquera pas de s'ouvrir lorsque l'île aura recouvré une situation plus normale.

b) L'intercommunalité doit être fortement encouragée

L'émiettement communal atteint en Corse des dimensions que l'on retrouve dans peu de régions françaises. Actuellement, il n'est pas compensé par un développement suffisant de la coopération intercommunale. La Corse apparaît, on l'a vu, comme l'une des régions les plus en retard sur ce plan.

¹ Notons cependant que cette situation résulte d'une décision du Conseil constitutionnel. En effet, par une décision du 2 décembre 1982, il a déclaré non conforme à la constitution une loi votée instituant dans les départements d'outre-mer une seule assemblée exerçant les compétences d'un conseil général et d'un conseil régional, jugeant que celle-ci « *allait au-delà des mesures d'adaptation que l'article 73 de la constitution autorise en ce qui concerne l'organisation des départements d'outre-mer* ». La décision sur le statut particulier de la Corse amène à penser que cette jurisprudence pourrait peut-être évoluer.

De plus, à l'exception notable du district de Bastia, les structures de coopération intercommunale qui existent restent de petite taille. Leur fonctionnement n'apparaît pas non plus particulièrement satisfaisant¹.

Pourtant, l'intercommunalité paraît être le meilleur moyen de desserrer l'étreinte financière qui pèse aujourd'hui sur de très nombreuses petites communes rurales de l'île et de favoriser la définition et la mise en œuvre de projets de développement.

Au-delà des différentes formes juridiques de coopération intercommunale qui s'offrent aux communes, la politique des pays pourrait trouver en Corse un terrain privilégié.

Le pays est, rappelons-le, défini par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 comme « *une communauté d'intérêts économiques et sociaux* » et le lieu privilégié des « *solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* ». Il permet, son succès en atteste, de restaurer le dynamisme économique et l'identité de territoires définis comme présentant « *une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* ». Il constitue un véritable espace de projets et un cadre fondé sur les solidarités actives de tous les acteurs locaux. Le pays est également un espace pertinent d'organisation des services publics et de mise en place d'une politique contractuelle, dans le cadre des contrats de plan État-régions.

Les 19 micro-régions qui divisent la Corse semblent répondre à cette définition et pourraient servir de support à une véritable politique de pays en Corse. Cependant, c'est bien évidemment aux Corses eux-mêmes qu'il convient de déterminer les limites les plus pertinentes.

La négociation du prochain contrat de plan constitue l'occasion idéale de mettre en place des mécanismes efficaces de promotion de l'intercommunalité et de la politique des pays en Corse. Ces mécanismes pourraient, par exemple, prendre la forme d'un fonds spécifique. Ce fonds viendrait « primer » les projets de territoire portés par des structures intercommunales. Il pourrait par exemple permettre, en élaborant des « contrats de développement », de financer :

- la présence sur ces territoires d'esprits favorables au développement ;

¹ Cf troisième partie du rapport.

- le soutien à des investissements à vocation et à gestion intercommunales.

En renforçant les solidarités, en rassemblant les moyens financiers et en favorisant la réflexion en matière d'équipement, d'aménagement et de satisfaction des besoins des habitants de l'île, une telle politique de promotion de la coopération intercommunale contribuerait efficacement au développement maîtrisé et durable de l'île.

CONCLUSION

La Corse sur la route difficile de l'État de droit ?

État de droit : « *Un État dans lequel les différents organes agissent en vertu du droit et ne peuvent agir qu'ainsi* »¹.

Les carences de l'État de droit en Corse se traduisent par l'absence de ses garanties ou par les limites qu'elles rencontrent.

La veuve n'a pas la garantie que l'assassin sera châtié, la victime d'un plasticage la garantie que l'auteur en sera recherché activement, le juge n'a pas la garantie que sa sécurité est assurée, le contribuable n'a pas la certitude que la dépense publique est engagée selon les règles en vigueur, ni que le prélèvement public est recouvré équitablement.

Et au-delà, s'agissant des fonds publics et de leur emploi, les critères habituels d'efficacité et de contrôle, trop souvent, ne sont pas remplis.

La stratégie de réponse que le gouvernement confie aux représentants de l'État en Corse et aux administrations centrales les plus engagées réclame une faveur rare dans la conduite des affaires publiques : le temps.

Or, déjà, des critiques ont germé au cours des derniers mois, venant de quatre horizons :

¹ Olivier Duhamel : *Le pouvoir politique en France* (PUF, 1991, p. 51).

– Des élus insulaires, certes peu nombreux, parfois se sont plaints de la vigueur de la méthode, craignant les effets d’amalgame. A ceux-là, il faut concéder que la démarche engagée est inévitablement douloureuse. Mais elle doit s’attaquer prioritairement aux faits emblématiques et demeurer sous le contrôle de la justice.

D’autres, qui depuis longtemps savent que l’imposture profite du désordre, et oublieux de leurs mises en causes personnelles, tentent quelques diversions.

– Dans les administrations de l’État ont pu naître ici ou là quelques doutes, chez des fonctionnaires craignant de payer les zigzags des politiques menées par les gouvernements successifs.

– Les reproches émanent également d’éléments nationalistes.

« *Bastia n’est pas Palerme* », écrivait il y a peu, avec une ironie involontaire, le FLNC Canal historique. C’est vrai. En Sicile, depuis 1992 et grâce à l’offensive engagée après l’assassinat du juge Falcone, la situation s’est améliorée. En Corse, elle s’est dégradée.

– Quant à la population, si elle paraît majoritairement acquise à la ligne directrice affirmée aujourd’hui, elle n’est pas exempte de trois craintes. Que la politique d’établissement de l’État de droit ne dure que peu de temps. Qu’elle détériore un peu plus l’image de l’île. Qu’elle épargne les principaux responsables ou les coupables, pour ne s’attaquer qu’aux infractions les plus mineures.

Si le travail de la commission d’enquête n’avait qu’une vertu, ce devrait être de répondre à ces trois dernières craintes.

La durée, on l’a dit, est indispensable à la réussite de cette politique qui doit être menée au grand jour et demeurer sous le regard du Parlement et la vigilance de l’opinion publique.

C’est le soutien de tous qui en garantira la pérennité. La Corse ne peut que sortir apaisée et grandie d’une meilleure application des lois de la République.

Une double responsabilité pour l’avenir

L’esprit du statut particulier de 1991 ne doit pas être perverti. C’est une expérience poussée de décentralisation dont l’ensemble des forces

politiques, en Corse comme à Paris, acceptent aujourd'hui le principe. Cela n'empêche en rien d'en améliorer la pratique ou d'en ajuster quelques détails, après sept années d'application. Cela conduit néanmoins à éviter toute régression centralisatrice, mais aussi à bloquer toute tentation de relance artificielle du débat statutaire.

Cette construction politique confère donc une responsabilité forte aux élus corses en matière de développement économique, social et culturel, et donc d'emploi des fonds publics : celle d'exprimer les attentes de la communauté insulaire en faisant des choix, en rendant des arbitrages de leur seul ressort, et en s'engageant dans une pratique moderne de développement local et régional.

A l'État, revient bien sûr la responsabilité d'assurer le respect des lois et de l'ordre public. Mais aussi de passer contrat avec la Corse. Le contrat de plan à venir doit illustrer cette responsabilité partagée.

La commission d'enquête et son rapporteur ne veulent pas croire que le défi relancé aujourd'hui à la Corse et à l'État reste sans réponses.

La politique à conduire ne doit pas être l'affaire de quelques hommes, mais l'engagement du gouvernement et celui de l'État tout entier.

Quatre appels solennels

Il appartient à l'Assemblée nationale de rester à l'écoute de la Corse et de mesurer les progrès accomplis. C'est son rôle et sa responsabilité.

C'est pourquoi la commission d'enquête, au terme de ce rapport, a souhaité lancer solennellement **quatre appels** :

1°) Un appel aux gouvernements de la France, pour le présent et pour l'avenir, afin que la ligne directrice aujourd'hui suivie soit maintenue.

Pour que soit définitivement abandonnée l'idée que la paix civile s'achète ou se vend, à coup de nouvelles dérogations fiscales, de dettes effacées ou d'amnisties excessives.

Pour que les alternances ne soient pas synonymes en Corse de changement de cap ou de retour en arrière.

2°) Un appel aux responsables élus de la Corse, pour aujourd'hui et pour demain, afin que l'intérêt général de l'île ne cesse de guider leur

attitude, afin que le respect de l'État et du droit demeure leur constante préoccupation.

L'État républicain ne peut être réduit au rôle d'un guichet sans limite. Dans ce rôle ambigu, il serait bon quand il est généreux, mauvais quand il est ferme, odieux quand il est juste.

L'État doit être, en cohérence, ferme et généreux. L'État ne peut agir en Corse sans les élus que l'île se donne, pour rompre ensemble l'enchaînement inexorable que vingt années de drame ont produit.

3°) Un appel aux citoyens de Corse, nourris d'un réel sentiment républicain, pour que le sentiment civique plusieurs fois manifesté, et encore en février 1998 après l'assassinat du préfet Claude Erignac, devienne une volonté politique incontestable.

Ce réveil citoyen doit s'inscrire dans la durée, déterminer leur attitude et leurs choix à venir. Les Corses et la République ne doivent plus s'attendre mais, ensemble, faire mouvement.

4°) Un appel, enfin, à tous nos concitoyens, qui regardent cette île, au mieux, avec un regard amusé par les « légendes sans fin » que produit la terre corse, ou pire et plus souvent, avec l'exaspération et l'incompréhension de ceux qui aimeraient se débarrasser à bon compte de ce problème.

A tous, il faut dire combien cette île, riche de ses paysages, de son patrimoine et de sa culture, et dont tant d'enfants ont versé leur sang pour la patrie, participe au rayonnement de la France et, donc, mérite toute sa place dans la République.

*

* *

ANNEXES

ANNEXES 1 ET 2	cartes
ANNEXE 3.....	paysage institutionnel du tourisme corse
ANNEXE 4.....	poids du ministère de l'Agriculture dans chacun des contrats de plan
ANNEXE 5.....	DOCUP : opérations pour lesquelles la participation du FEDER se situe entre 5 et 7 millions de francs
ANNEXE 6.....	DOCUP : opérations pour lesquelles la participation du FEDER est supérieure à 7 millions de francs
ANNEXES 7 (A ET B)	exemples d'opérations gérées par l'ODARC en 1998
ANNEXE 8.....	historique des missions auprès de la caisse régionale de Corse de l'inspection générale de la caisse nationale de Crédit agricole
ANNEXE 9.....	note du 15 octobre 1997 de M. Gérard Bougrier, préfet adjoint pour la sécurité en Corse
ANNEXE 10.....	extrait du rapport sur la consommation des crédits publics en Corse au cours des années 1994 et 1995

Annexe 1

La Corse



Annexe 2



Annexe 3

ANNEXE 3

PAYSAGE INSTITUTIONNEL DU TOURISME CORSE

COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE

Président du Conseil Exécutif
Président de l'Assemblée de Corse

PREFECTURE DE CORSE

Préfet de Corse

S.G.A.C.

AGENCE DU TOURISME DE CORSE

(Art.69 Loi portant statut particulier)

EPIC

Président : Conseiller exécutif

Conseil d'administration

35 agents

DELEGATION REGIONALE AU TOURISME

Service déconcentré à dominante de mission

(6 agents)

SERVICES

TECHNIQUES

ETAT

Compétences: CRT (Loi 1987):

-Elaboration plan de développement touristique

-Promotion

-Analyse et observation du tourisme

Compétences :

-Application locale des opérations nationales

-Tutelle des professions

-Conseil / Formation

-Information

DR5 & DDE

DRCCRF &

DDCCRF

DRAF & DDAF

T.G.

+ **Compétences :**

services du Tourisme du Conseil Régional

-Aides aux entreprises et développement

dans le cadre des procédures contractualisées,

CPE/CTC, programmes européens, PCAT

-PCAT Assistants de développement touristique

-Préparation et mise en œuvre des procédures
contractuelles (CPE/CTC, programmes européens,
PCAT)

+ **OBSERVATOIRE DU TOURISME DE CORSE**

-Analyse et observation du tourisme

-Secrétariat des commissions ad-hoc
(dette hôtelière)

INSEE

TG, SGAC,
DDCCRF

C.D.T.L. de Haute Corse

(Pas de CDTL en Corse du Sud)

CCZA

Service développement touristique ATH

*(Absence de véritables assistants de
développement touristique)*

CCZB

Service de développement touristique ATH

Collectivités locales et OSTI

4 directions de stations (±2 en cours) sur 16 souhaitables

2 animateurs de pays sur 8 souhaitables

Avertissement : le présent document a été reconstitué pour les besoins de la diffusion sur Internet ; seul fait foi l'annexe 3 figurant dans le rapport diffusé sous forme imprimée.

Annexe 4

Poids du ministère de l'agriculture dans chacun des contrats de plans	
REGIONS	
ALSACE	3, 97 %
AQUITAINE	18, 68 %
AUVERGNE	7, 63 %
BOURGOGNE	10, 95 %
BRETAGNE	12, 18 %
CENTRE	6, 75 %
CHAMPAGNE ARDENNE	5, 12 %
CORSE	21, 02 %
FRANCHE COMTE	8, 83 %
ILE DE France	0, 57 %
LANGUEDOC ROUSSILLON	23, 96 %
LIMOUSIN	17, 96 %
LORRAINE	5, 89 %
MIDI PYRENEES	22, 01 %
NORD PAS DE CALAIS	4, 92 %
BASSE NORMANDIE	6, 31 %
HAUTE NORMANDIE	4, 79 %
PAYS DE LA LOIRE	9, 51 %
PICARDIE	4, 68 %
POITOU CHARENTES	6, 23 %
PROVENCE ALPES COTE D'AZUR	9, 16 %
RHONE ALPES	7, 87 %
BASSIN PARISIENS	0, 00 %

Annexe 5

DOCUP : Opérations pour lesquelles la participation du FEDER se situe entre 5.000.000 F et 7.000.000 F

BÉNÉFICIAIRE	OBJET	FEDER ENGAGÉ	FEDER PAYÉ	COÛT TOTAL
Collectivité territoriale de Corse	Réalisation du carrefour de Crucetta sur la RN 193 entre Bastia et Folelli	5.966.000,00 F	4.983.070,00 F	15.684.000,00 F
Chambre de Commerce et d'industrie de Bastia et de la Haute Corse	Aérogare de Bastia : réalisation de la partie centrale et des extérieurs	7.000.000,00 F	5.600.000,00 F	14.000.000,00 F
Office d'Equipement hydraulique de Corse	Barrage de l'Ortolo (5ème tranche, 2 ^{ème} partie)	6.250.000,00 F	5.000.000,00 F	15.000.000,00 F
SIVOM du Cavo	Extension du réseau d'assainissement et de la station d'épuration de Sainte-Lucie de Porto-Vecchio	6.917.400,00 F	5.533.920,00 F	31.000.000,00 F
SIVOM des communes du canton de Vescovato	Travaux d'assainissement (station d'épuration, émissaire en mer, réseaux) Première tranche	6.900.000,00 F		46.000.000,00 F
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	Acquisition des terrains	6.356.302,00 F	5.784.233,00 F	14.033.110,00 F
SEM Bastia Aménagement	Réalisation de la Maison du parc technologique d'Erbajolo	6.211.800,00 F	1.136.800,00 F	14.981.000,00 F
Collectivité territoriale de Corse	Abondement du FRG	7.000.000,00 F	7.000.000,00 F	14.000.000,00 F

Annexe 6

DOCUP : Opérations pour lesquelles la participation du FEDER est supérieure à 7.000.000 F

BÉNÉFICIAIRE	OBJET	FEDER ENGAGÉ	FEDER PAYÉ	COÛT TOTAL
Collectivité territoriale de Corse	Réalisation de la section pont de Piedicorte-Fajo sur la RN 200 Première phase	17.500.000,00 F	15.728.000,00 F	87.448.000,00 F
Collectivité territoriale de Corse	Réalisation du Pont du Vecchio	17.653.400,00 F	10.761.200,00 F	48.000.000,00 F
Collectivité territoriale de Corse	Carrefour de Casamozza	8.569.000,00 F		18.700.000,00 F
Collectivité territoriale de Corse	Carrefour de Tragone	10.340.000,00 F		22.600.000,00 F
Collectivité territoriale de Corse	Réalisation de la section pont de Piedicorte-Fajo sur la RN 200 Deuxième phase	15.000.000,00 F		87.448.000,00 F
Chambre de Commerce et d'industrie d'Ajaccio et de la Corse du Sud	Aérogare d'Ajaccio	21.500.000,00 F	16.361.594,00 F	43.000.000,00 F
Office d'Equipement hydraulique de Corse	Equipement de l'aval de l'Ortolo Programme 1997	7.500.000,00 F	3.750.000,00 F	15.000.000,00 F
SIVOM de la Rive-Sud du Golfe d'Ajaccio	Station de traitement des eaux de Bomortu	9.009.600,00 F	8.559.120,00 F	30.032.000,00 F
Commune d'Ajaccio	Réalisation de l'unité de traitement d'eau potable de la Confina	16.800.000,00 F	8.400.000,00 F	56.000.000,00 F
Commune d'Ajaccio	Schéma directeur - Deuxième tranche	8.595.000,00 F		28.650.000,00 F
Collectivité territoriale de Corse	Réalisation du musée de la Corse Deuxième tranche - Modification de l'arrêté 97/132 en date du 22 avril 1997	10.096.402,00 F	4.570.876,00 F	26.190.436,00 F
SIVOM de la Rive-Sud du Golfe d'Ajaccio	Réseau d'assainissement	8.469.657,00 F	8.215.567,00 F	28.232.190,00 F
District de Bastia	Station d'épuration de Bastia sud - Deuxième tranche	8.820.000,00 F		80.000.000,00 F

Annexe 7a

OPERATIONS D'INTERVENTION ET DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE GEREES PAR L'ODARC EN 1998			
<i>QUELQUES EXEMPLES</i>			
<i>(en millions de francs)</i>			
<u>Opérations d'intervention et de développement agricole en Corse</u>	<u>COUTS TOTAUX de ces opérations</u>	<u>Financements gérés par l'ODARC</u>	<u>Autres crédits et Autofinancement</u>
Dotation régionale jeunes agriculteurs	11	11 (intégralement issus de la Collectivité territoriale)	
Modernisation des exploitations	52,60	38 dont : 15 de la CTC 19 de l'Etat 4 de fonds communautaires	Autofinancement : 14,60
Appui technique spécialisé aux filières de production	7,70	1,98 (entièrement issus de la CTC)	Autres crédits : 3,08 Autofinancement : 2,72
Amélioration et diversification des productions végétales	12	3,4 dont : 1,40 de la CTC 2 de l'Union européenne	Autofinancement : 4,63
Amélioration et diversification des productions animales	1,23	0,5 dont : 0,3 de la CTC 0,2 de l'Union européenne.	Autofinancement : 0,73
Fonds de modernisation de la viticulture	33,12	1,47 (issus en totalité de la CTC)	Autres crédits : 15,09 Autofinancement : 16,59
Financement d'unités d'abattage	13,04	3,91 (issus en totalité de la CTC)	Autres crédits : 6,20 Autofinancement : 2,93
Promotion des produits locaux	7,13	5,56 dont : 1 de la CTC 2,66 de l'Etat 1,90 de l'Union européenne	Autres crédits : 0,34 Autofinancement : 1,23

Annexe 7b

OPERATIONS D'INTERVENTION ET DE DEVELOPPEMENT FORESTIER GEREES PAR L'ODARC EN 1998			
quelques exemples			
<i>(en millions de francs)</i>			
Opérations d'intervention et de développement forestier	<u>COUTS TOTAUX de ces opérations</u>	Financements gérés par l'ODARC	<u>Autres crédits et Autofinancement</u>
Sauvegarde et amélioration des espaces boisés – Châtaigneraie	7,38	6,78 dont : 2,60 de la CTC 2,35 de l'Etat 1,83 de l'Union européenne	Autofinancement : 0,60
Oliveraie	5	3 dont : 1 de la CTC 0,30 de l'Etat 1,70 de l'Union européenne	Autofinancement : 2

LES ACTIONS SPECIFIQUES GEREES PAR L'ODARC EN 1998			
<i>QUELQUES EXEMPLES</i>			
<i>(en millions de francs)</i>			
Opérations spécifiques	<u>COUTS TOTAUX de ces opérations</u>	<u>Financements gérés par l'ODARC</u>	<u>Autres crédits et Autofinancement</u>
Compensation financière pour le transport des productions agricoles	5,36	4,50 (issus en totalité de la CTC)	—
Aide au transport (des vins, du fourrage et des aliments du bétail)	4,75	3,80 (issus en totalité de la CTC)	Autofinancement : 0,95
Réaménagement de la dette sociale des agriculteurs	4,20	1,60 (issus en totalité de la CTC)	Autres crédits : 2,60

Annexe 8

Le 23 avril 1998

**HISTORIQUE DES MISSIONS C.R. CORSE
De L'INSPECTION GENERALE
DE LA CAISSE NATIONALE DE CREDIT AGRICOLE**

- 1980 (4 mars au 11 avril 1980): 4 Inspecteurs
- 1983 (26 avril au 17 juin 1983) : 5 Inspecteurs
- 1983 (mission de suivi Comptabilité) (29 nov. au 9 déc. 1983) : 2 Inspecteurs
- 1985 (mission de suivi sur la situation comptable) (18 au 26 avril 1985) 2 Inspecteurs
- 1986 (23 septembre au 07 novembre 1986) : 4 Inspecteurs
- **1987 (décembre 1987-février 1988) Commission Bancaire**
- 1991 (25 septembre au 1er novembre 1991) : 5 Inspecteurs
- 1995 (mission Risques Crédit) (24 janvier au 10 mars 1995) : 4 Inspecteurs
- 1996 (mission suivi CDL et provisions) (16 déc. 1996 au 3 janvier 1997) : 4 Inspecteurs
- 1997 (mission suivi CDL et provisions) (1 er au 19 décembre 1997) : 4 Inspecteurs

Annexe 9

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

ANNEXE 9

Cabinet du Préfet
Adjoint pour la Sécurité
et Corse

AJACCIO, le 15 OCT. 1997

NOTE

A l'attention de Madame Catherine DELMAS-COMOLLI,

Directeur adjoint du Cabinet du Ministre de l'Intérieur

Par lettre confidentielle du 10 Octobre 1997, que je vous ai remise en mains propres lors de notre entretien de lundi, j'ai proposé au Ministre une liste non exhaustive mais diversifiée des objectifs sur lesquels des investigations approfondies pourraient être opérées par les services spécialisés du Ministère des Finances.

Après avoir à nouveau consulté les Préfets de Corse du Sud et de Haute Corse, je suis en mesure de vous signaler les dossiers qui pourraient être privilégiés dans cet exercice.

Il s'agit :

- dans le secteur agriculture

-dossier J.M LUCCIANI

M. VALENTINI

Roger SIMONI

Stéphane BERTRAND

auxquels il convient d'ajouter celui de M. LORENZONI, dont vous trouverez une présentation ci-joint *

- dans le domaine du banditisme

dossiers frères LANTIERI

frères VOILLEMIER

- dans le domaine des investissements

- dossier du port de l'Amirauté à AJACCIO

- dossier du bar Alba à VILLENEUVE LOUBET

- dossier COFIDE

- dossier BASTIA SECURITA

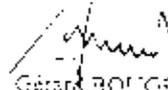
En outre, il paraît indiqué d'envisager le contrôle des comptes et du fonctionnement des deux principaux organismes financiers de l'économie locale, à savoir :

- la Caisse Régionale du Crédit Agricole **
- la Caisse de développement économique de la Corse (CADEC).

* PJ : L. Sussier.

Ex : A. Sussier

REPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'Économie, de l'Énergie et de l'Industrie


Gérard BOUGRIER
20 OCT 1997
DÉPARTEMENT DE LA CORSE
20000

Annexe 10

**EXTRAIT DU RAPPORT SUR LA CONSOMMATION DES CRÉDITS PUBLICS EN
CORSE AU COURS DES ANNÉES 1994 ET 1995 ¹**

**SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE GESTION
DES CRÉDITS PUBLICS DISPONIBLES EN CORSE**

La recherche d'une meilleure utilisation des crédits publics doit être une priorité pour l'ensemble des responsables publics.

A cet égard, le rapport formule deux séries de propositions de portée technico-administrative et institutionnelle, regroupées en huit thèmes principaux de réflexion.

Les propositions de portée technico-administrative consistent à solliciter des administrations centrales un appui à la mise en œuvre des orientations suivantes :

1/ un suivi plus précis de l'exécution des dépenses de l'Etat, par un outil renforcé au plan informatique et interconnecté entre les préfetures et les services déconcentrés de l'Etat. La mise en place de la nouvelle dépense locale (NDL) constituera une première réponse ; elle doit être complétée par l'établissement d'indicateurs physiques de réalisation du contrat de plan et du document unique de programmation (DOCUP).

2/ une gestion plus souple des délégations de crédits : délégations plus tôt en début d'exercice budgétaire, avant le 20 janvier, pour laquelle la Corse pourrait servir de région pilote ; souplesse d'appréciation donnée aux ordonnateurs secondaires délégués, ensuite, dans la gestion des crédits délégués ; enfin, possibilité de redistribution des crédits de paiement non utilisés à l'échelon local.

En matière de crédits européens, il conviendrait également de parvenir à échapper à la règle des reports au niveau central et d'assouplir les procédures d'appels de fonds à la Commission pour obtenir une plus grande rapidité de disponibilité des crédits.

¹ « Rapport Erignac ».

La Commission devrait accepter le principe d'un rééchelonnement régulier des tranches annuelles pour le FEDER, et notifier plus rapidement les programmes applicables à la Corse. Une simplification des règles de gestion du FEOGA et une accélération des circuits de versement du fonds social européen (FSE) devraient également être recherchées avec les administrations centrales.

3/ une fongibilité plus grande des lignes budgétaires devrait être mise en œuvre ; ainsi pour les crédits destinés à la forêt, aux industries agro-alimentaires ou aux aides au logement.

Pour cette dernière ligne de crédits, il conviendrait qu'une totale fongibilité des crédits au logement prévale en cours d'exercice budgétaire, après répartition des enveloppes annuelles par l'Assemblée de Corse. Cette proposition prend appui sur l'existence d'une ligne budgétaire unique dans les départements d'Outre-mer ; celle-ci peut servir d'exemple à étudier pour améliorer le dispositif en Corse, qui ne permet pas de consommer annuellement tous les crédits mis à sa disposition.

4/ l'assouplissement des règles d'éligibilité de certaines subventions devrait, notamment, concerner les crédits de politique industrielle et en faveur des entreprises de production artisanale, ainsi que les crédits pour la forêt.

Les propositions de portée institutionnelle s'attachent à esquisser des éléments de réponse aux fragilités et aux spécificités structurelles de la Corse, qui expliquent les difficultés à consommer tous les crédits mis à sa disposition. Elles sont regroupées sous quatre rubriques :

1/ le soutien aux maîtres d'ouvrage, collectivités locales et entreprises

Le retard d'engagement et de consommation des crédits, notamment européens, s'explique en grande partie par les difficultés des maîtres d'ouvrage à entreprendre les opérations éligibles au contrat de plan et au DOCUP et à mobiliser les financements croisés, à l'exception de la Collectivité territoriale de Corse.

En regard de la fragilité des collectivités locales, un mode de conseil et de soutien à la maîtrise d'ouvrage locale est à prévoir pour permettre de concrétiser leurs projets d'infrastructures notamment.

Il pourrait être fait appel aux services de l'Etat ainsi qu'à un fonds régional d'ingénierie, un observatoire de la commande publique devant être

parallèlement mis en place dès 1996, en association étroite avec les entreprises du BTP.

S'agissant de l'assistance aux dossiers de financement des entreprises, un pilotage par le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, pour le compte de l'ensemble des services de l'Etat concernés par les relations aux entreprises, devrait permettre d'assurer une réponse mieux coordonnée aux besoins des entreprises insulaires, parallèlement au rôle de guichet unique que vise à assurer l'Agence de développement économique de la Corse (ADEC) pour le compte de la Collectivité territoriale.

Cette expérience mérite pour sa mise en œuvre l'accord des administrations centrales concernées. Elle prolongerait et enrichirait l'expérience des chefs de projets ou des pôles de compétences réalisée jusqu'ici.

2/ renforcer le caractère pluriannuel de la programmation constitue la seconde proposition institutionnelle.

Elle concerne tout à la fois la programmation des crédits de l'Etat, ce qui nécessiterait un assouplissement de la règle de l'annualité budgétaire, ainsi que la programmation du DOCUP, qui devrait s'appuyer sur une liste d'opérations en projet, pré-instruites et susceptibles de démarrer. Au-delà du simple rééchelonnement des tranches annuelles, un exercice de reprogrammation devra être prévu dans les deux ans à venir, afin de réaffecter sur les actions les plus consommatrices de crédits du DOCUP les crédits non employés sur des axes où les opérations ne parviennent pas à démarrer.

3/ une meilleure consommation des crédits nécessite, par ailleurs, de mieux coordonner l'intervention des décideurs publics

La conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire, créée en application de la loi d'orientation du 4 février 1995, a vocation à devenir le cadre institutionnel de cette coordination des investissements, dont les choix seront à analyser au regard du futur schéma d'aménagement de la Corse, en cours d'élaboration.

Par ailleurs, la question de la coordination des décideurs publics soulève la question du grand nombre d'intervenants institutionnels, qui résulte du statut particulier de la Collectivité territoriale de Corse.

Elle appelle une investigation sur le rôle et les missions des offices et agences relevant d'elle au regard de ceux de l'Etat et des organismes parapublics, notamment les chambres consulaires, dans le sens des quatre audits réalisés en 1994 qui ont concerné : l'office de développement agricole et rural (ODARC), l'office d'équipement hydraulique (OEHC), l'office des transports au titre de la gestion de la dotation de la continuité territoriale dans le cadre du rapport OUDIN, l'agence de développement économique de la Corse (ADEC).

Les conclusions et les propositions de ces différents rapports mériteraient d'être à nouveau étudiées dans le cadre d'un tour de table qui devrait faire intervenir les responsables de la Collectivité territoriale de Corse, et qui devrait être élargi aux deux autres offices non audités en 1994 (l'office de l'environnement et l'agence du tourisme).

4/ favoriser le développement d'une gestion interministérielle des moyens communs à différents services de l'Etat auprès du préfet, appelle, en premier lieu, une meilleure répartition des emplois au sein de la fonction publique, une priorité méritant d'être accordée au renforcement des personnels chargés du suivi des fonds européens et de certaines directions techniques, ainsi qu'à la constitution de cellules d'évaluation et de contrôle au sein des directions régionales en charge des plus grosses dotations budgétaires, à l'image de la mission créée auprès des services académiques.

Par ailleurs, en terme de moyens budgétaires interministériels, la Corse pourrait servir d'expérience à une mise en réserve, au plan régional, des crédits des départements ministériels en début d'exercice, ainsi qu'à la création d'un fonds unique placé auprès des préfets qui regrouperait la quasi-totalité des fonds existants pour permettre d'animer le développement économique des bassins d'emploi.

*

* *

La réflexion, les analyses et les propositions soulevées mériteraient d'être complétées sur certains aspects, qui n'ont pas été abordés par manque de temps et d'éléments d'investigation de la part de la préfecture de Corse pour y procéder, tels que :

– *l'affectation des dotations transférées par l'Etat aux départements et aux communes, ainsi qu'auprès des offices et agences de la Collectivité territoriale ;*

– ou *le contrôle de l'emploi des fonds publics* versés aux collectivités locales et aux entreprises, dont l'analyse nécessiterait un délai supplémentaire et des enquêtes de terrain, qui relèvent d'une autre démarche que celle adoptée ici.

Aux principales questions que se posent, sur le continent ou en Corse, les responsables des collectivités publiques sur la consommation des crédits et leur emploi, des réponses sont apportées par le présent rapport dans le délai, nécessairement court, des trois mois qui était imparti, il peut être répondu globalement de la façon suivante :

– il y a *beaucoup de crédits publics* mis à la disposition de la Corse par l'Etat ou susceptibles de l'être dans le cas des procédures, particulièrement contraignantes, d'appel de fonds européens ;

– une *partie des crédits publics* annoncés, notamment au plan communautaire et pour partie en dépenses d'investissement de l'Etat, *ne peut pas être engagée* avec la rapidité que nécessiterait le besoin de développement de l'île et de mise à niveau de ses équipements, faute d'une maîtrise d'ouvrage assez forte techniquement et suffisamment dotée financièrement pour concrétiser les projets qui existent dans la plupart des domaines ;

– le *maintien des crédits au niveau actuel*, de même qu'une forte *implication de l'Etat* s'imposent donc, en partenariat avec la Collectivité territoriale, pour faire aboutir les projets et concrétiser les ambitions du plan de développement de la Corse : modèle de développement, global, ouvert, multi-polaire, équilibré entre le littoral et l'intérieur ;

– une *meilleure utilisation des crédits* est possible et doit être recherchée avec les grands élus de la Corse, et notamment le président de l'Assemblée de Corse et le président du Conseil exécutif de Corse, ainsi qu'avec les responsables des offices et agences relevant d'eux, qui mériteraient une analyse complémentaire.

La réflexion pourrait, notamment, porter sur la redéfinition du rôle et de la mission de ces offices par rapport à l'Etat, ainsi que sur les marges de redéploiement des crédits publics pour en optimiser l'emploi au bénéfice du développement économique insulaire ;

– des *marges de redéploiement existent* mais, pour être mises en œuvre, il convient de rechercher un consensus sur le développement de la Corse et le meilleur emploi des crédits publics avec les parlementaires et les responsables des diverses collectivités de l'île : Collectivité territoriale, bien

sûr, mais aussi départements, villes principales et associations des maires. L'exigence d'un meilleur appel aux fonds communautaires y conduit nécessairement à brève échéance.

Parallèlement, l'Etat en Corse doit montrer sa capacité à se réformer et la Corse peut ainsi, dans la poursuite du rapport, devenir un laboratoire de la *réforme de l'Etat*.

Beaucoup de fonctionnaires exercent en Corse (14.000), de manière éclatée entre de nombreuses administrations qui sont très inégalement dotées en moyens humains et financiers.

La nécessité d'un redéploiement des effectifs s'impose entre les services de l'Etat, en fonction des impératifs de gestion publique et notamment, des responsabilités de suivi des crédits européens, dont il a été souligné l'importance pour la Corse.

*

* *

*

* *

La Commission a examiné le présent rapport au cours de ses séances de 10 heures et de 15 heures du mercredi 2 septembre 1998 et l'a adopté à l'unanimité.

Elle a ensuite décidé qu'il serait remis à M. le président de l'Assemblée nationale afin d'être imprimé et distribué, conformément aux dispositions de l'article 143 du Règlement de l'Assemblée nationale.

*

* *

EXPLICATIONS DE VOTE

**EXPLICATIONS DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT
AU GROUPE SOCIALISTE ¹**

La Corse est une affaire d'État.

En décidant le 3 avril 1998 de créer une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse, l'Assemblée nationale a voulu, avec détermination, poursuivre les travaux inachevés de la mission d'information parlementaire de la précédente législature et répondre dans l'urgence à la situation créée par le lâche et odieux assassinat du préfet Claude Erignac.

Il est certain que, même sans cet assassinat qui porte une atteinte intolérable aux fondements de la République, la création de cette commission eut été indispensable.

En effet, c'est l'autorité de l'État qui est en jeu, le seuil de tolérance est depuis longtemps franchi ; le défi doit être relevé sans faiblesse.

La différence revendiquée ne peut pas continuer à s'exprimer sur le terrain de la fraude fiscale, du trafic des monopoles, du record des faux pensionnés, faux invalides, faux Rmistes, sans compter les vaches fantômes inscrites à l'abreuvoir de Bruxelles.

Les membres de la commission sous la conduite de leur président Jean Glavany et de leur rapporteur Christian Paul ont travaillé avec sérieux et assiduité pendant 6 mois, travail fait d'auditions, de déplacements sur l'île pour appréhender directement, *de visu*, les dysfonctionnements les plus flagrants des divers services de l'État ainsi que les dérives des comportements locaux.

Enfin par de larges débats, ils ont eu la volonté d'aller au fond des choses afin de proposer aux pouvoirs publics des modalités d'action rigoureuses et dans la durée.

¹ MM. Jean-Marie BOCKEL, Pierre BOURGUIGNON, Mme Frédérique BREDIN, MM. Marcel CABIDDU, Christophe CARESCHE, Jean-Jacques DENIS, Yann GALUT, Jean-Yves GATEAUD, Jean GAUBERT, Jean GLAVANY, Jérôme LAMBERT, Jean MICHEL, Christian PAUL.

Comme l'indique le président Glavany dans son avant-propos, il faut mettre fin à la politique de zigzags de l'exécutif, et comme le proposait un ancien Président de la République avoir une seule ligne, la plus difficile, une ligne droite.

Le groupe socialiste exprime son parfait accord avec la politique mise en oeuvre par le gouvernement depuis plus d'un an afin de retrouver, en Corse, un véritable État de droit.

Les membres de la commission ont eu une volonté sans faille de décrire la vérité dans le constat qui a été établi.

L'élévation de l'état d'esprit, du sens de l'État, sans connotation partisane ou politicienne, est un élément déterminant de la qualité du travail accompli.

Le rapport retrace fidèlement dans sa première partie le constat des dérives auxquelles il convient de mettre fin rapidement et d'une façon durable par une action implacable des représentants de l'État sur le territoire et en premier lieu par un combat quotidien contre le système pré-mafieux qui se met en place.

La réussite de cette action dépendra tout autant de la capacité des Corses et de leurs représentants à s'y associer et à être des acteurs actifs de cette évolution démocratique indispensable.

On ne changera pas la Corse contre les Corses.

La société corse doit trouver en elle-même les capacités à se réformer, notamment à rompre avec le clanisme.

C'est à travers la mise en oeuvre de cette double responsabilité que la Corse pourra enfin sortir de l'impasse dans laquelle elle se trouve.

Il est certain que cette volonté devra s'accompagner de mesures de soutien transitoires pour permettre et favoriser, par des redéploiements financiers et budgétaires, le développement économique dans l'ensemble des divers secteurs d'activité.

Il en est ainsi, en particulier, pour l'agriculture et le tourisme qui constituent les deux principales richesses à développer.

Le groupe socialiste approuve le rapporteur dans sa volonté de ne pas faire du problème institutionnel un préalable.

Il est reconnu par tous que les grandes réformes de 1982 et 1991 permettent, s'ils le veulent, aux Corses d'assumer la responsabilité du destin de l'île, même si l'on peut regretter que des décisions de la compétence des élus soient parfois illégalement déléguées à d'autres représentants non élus au suffrage universel.

L'expérience montre que l'on ne saurait admettre une dilution des responsabilités qui doivent être assumées par les élus eux-mêmes.

Ces derniers, pour avoir une crédibilité indispensable, doivent être des élus de scrutins sincères. L'établissement de listes électorales incontestables est le fondement nécessaire à l'exercice d'une démocratie renouvelée. Cela passe, comme le préconise le rapport, par une modification de la loi qui permette à l'autorité publique d'intervenir efficacement dans le processus de révision des listes électorales.

Sur ce point, comme sur les autres préconisations du rapport, le groupe socialiste attend du gouvernement leur mise en œuvre rapide.

Au-delà de cette commission d'enquête, le groupe socialiste continuera à exercer sa vigilance pour que l'indispensable action publique en Corse soit conduite avec détermination et continuité.

*

* *

**EXPLICATIONS DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT
AU GROUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE¹**

¹ MM. Christian BERGELIN, Jean BESSON, Gilles CARREZ, Henri CUQ, Yves FROMION, Patrick OLLIER, Didier QUENTIN.

Le groupe RPR a approuvé la création, au printemps dernier, d'une commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse.

Il approuve également le rapport rendu par cette commission.

Ce rapport comporte une description de la situation en Corse et des dérives constatées qui reprend largement les analyses recueillies dans le cadre de la mission d'information commune sur la Corse présidée par M. Henri Cuq et dont les auditions ont été publiées en 1997.

Le groupe RPR souscrit à l'orientation générale du rapport d'enquête qui préconise le retour à l'État de droit en Corse, l'application des lois de la République, la lutte contre toutes les formes de violence et de criminalité, la restauration de la sécurité et de la justice. De même, il approuve la mise en œuvre d'une politique de développement économique et culturel fondée sur la participation pleine et entière des Corses, auxquels il renouvelle toute sa confiance. Il insiste enfin sur la nécessité d'inscrire l'action de l'État et des pouvoirs publics dans la continuité et dans la durée, tout en aménageant les transitions nécessaires, en particulier s'agissant du développement économique de l'île.

Le groupe RPR se réjouit que les propositions avancées dans le rapport reprennent pour l'essentiel les orientations définies par M. Alain Juppé, Premier ministre, devant l'Assemblée territoriale de Corse le 17 juillet 1996.

Au-delà de son approbation générale, le groupe RPR tient à souligner que les gouvernements devront être particulièrement vigilants pour l'avenir dans plusieurs domaines. La restauration de l'État de droit appelle une politique juste, mais ferme. Il faut à cet égard souligner que les lois d'amnisties générales (1981 et 1988) ou particulières à la Corse (mars 1982 – juillet 1989) n'ont pas contribué à l'efficacité de la lutte contre la violence et la criminalité.

Il faut aussi rappeler que les modifications institutionnelles, en particulier la mise en œuvre du « statut Joxe » en 1991, ont tendu dans certains aspects à encourager les dérives aujourd'hui constatées. Tel est le cas de la multiplication des offices, qui ont démembré l'institution territoriale de Corse et réduit les responsabilités des élus. Aussi, le groupe RPR, tout en approuvant le souci du rapport de ne pas réengager le débat institutionnel, se réjouit de la proposition consistant à supprimer ou à réintégrer dans la Collectivité territoriale certains offices confortés par le « statut Joxe » et souhaite qu'on aille plus loin encore dans cette direction.

Le groupe RPR regrette que certaines propositions du rapport, notamment dans le domaine économique ne soient pas toujours suffisamment précises ou opérationnelles. Il insiste sur le rôle majeur du tourisme dans la politique de développement économique.

Surtout, nous réaffirmons notre confiance en nos compatriotes corses dont l'immense majorité n'est pas concernée par les errements constatés et les réprovoque, dont l'immense majorité est attachée à la République et à la France. Notre confiance dans l'avenir, grâce à la restauration de l'État de droit, s'appuie aussi sur les multiples réussites observées par la commission d'enquête en Corse, notamment dans les secteurs économique, éducatif ou culturel, qui ne doivent en aucun cas être occultées par des dérives hélas réelles.

En approuvant le rapport, le groupe RPR souhaite ainsi marquer son souci de la responsabilité et de l'unité nationale face à un défi porté au cœur de la République et symbolisé, hélas, par le lâche assassinat du préfet Claude Erignac.

*

* *

**EXPLICATIONS DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT
AU GROUPE UNION POUR LA DÉMOCRATIE FRANÇAISE-ALLIANCE ¹**

Le groupe UDF avait voté en mars dernier en faveur de la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse, considérant que le retour à l'État de droit constituait un objectif partagé par toute la représentation nationale et correspondait aux vœux de nos concitoyens, en particulier ceux habitant en Corse.

¹ MM. Charles DE COURSON, Pierre HÉRIAUD, Jean-Jacques JEGOU.

Nous avons alors souhaité qu'il soit tiré le meilleur parti des travaux de la mission d'information commune sur la Corse, créée en novembre 1996, et qui avait recueilli une masse considérable d'informations au cours de quatre-vingts auditions de plus de cent personnalités.

I – Le diagnostic est insuffisant sur ces deux points

Si nous partageons pour l'essentiel l'analyse de la première partie du rapport qui qualifie d'inacceptable et d'accablante la gestion des fonds publics et des services publics en Corse, celle-ci devrait être complétée sur deux points.

Tout d'abord, le rapport ne souligne pas assez que la gestion des services publics en Corse est souvent inefficace alors même qu'ils disposent fréquemment de moyens supérieurs à la moyenne nationale et que l'impact des fonds publics, considérables au regard des autres régions françaises, dont bénéficie la Corse ne se traduit pas par des résultats proportionnés.

En second lieu, le rapport tend à accrédi­ter l'idée que seule une petite minorité bénéficie du système alors même que des données tant en matière de prélèvements obligatoires que de prestations sociales ou d'aides économiques montrent que la proportion de personnes concernées représente une forte minorité.

II – L'analyse des causes de cette situation est incomplète

Si nous partageons l'analyse des causes de la situation gravement dégradée de la Corse établie par le rapport, ces dernières sont malheureusement incomplètes et orientées politiquement.

Tout d'abord, il est à signaler que les lois de 1982 et de 1991 sur le statut particulier de la région Corse ont contribué à la dégradation de la situation en fournissant des opportunités nouvelles de dérive.

Par ailleurs, le rapport qualifie de pré-mafieuse la situation de la Corse alors qu'il serait plus exact de la qualifier de système clanique.

III – Les propositions ne sont pas à la hauteur du problème posé

Beaucoup de propositions contenues dans le rapport relèvent plus de l'incantation que de l'action.

La réforme des institutions en Corse ne peut être éludée, en particulier la réintégration des offices dans la Collectivité territoriale de Corse ainsi que l'examen de la faisabilité de la fusion des deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud.

Le nécessaire retour à l'application des lois de la République en Corse suppose tout à la fois de la fermeté et de la constance, mais aussi des mesures d'accompagnement pour assurer une transition sans heurts.

C'est pourquoi, le groupe Union pour la démocratie française–Alliance vote pour l'adoption de ce rapport bien qu'il en souligne les insuffisances du diagnostic, de l'analyse des causes et des solutions proposées.

*

* *

**EXPLICATIONS DE VOTE DES COMMISSAIRES APPARTENANT
AU GROUPE DÉMOCRATIE LIBÉRALE ET INDÉPENDANTS ¹**

A l'issue des travaux de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse, les députés membres du groupe Démocratie Libérale et Indépendants considèrent que l'État doit, sans relâche, affirmer dans cette région comme dans les autres, la prééminence de l'ordre public et la nécessité du respect de la loi.

Les investigations de la commission ont mis en évidence de nombreuses faiblesses dans le fonctionnement des administrations en Corse, qui appellent de sérieuses mesures de redressement ; elles ont également permis d'établir que, du fait d'une défaillance généralisée des contrôles, l'utilisation des fonds publics était marquée par de trop nombreux abus et détournements.

¹ MM. François D'AUBERT, Renaud DUTREIL, François GOULARD.

Il importe que les responsables, chacun à leur niveau, s'attachent à corriger les errements condamnables qui ont été relevés. Ceci requiert résolution, rigueur et continuité dans l'action.

Les députés du groupe Démocratie Libérale et Indépendants ont également acquis la conviction que les Corses, dans leur immense majorité, appelaient de leurs vœux une telle orientation.

Ils réprouvent toute présentation de la situation en Corse visant à mettre l'ensemble de la population en position d'accusée. Au contraire, ils estiment que les Corses ont constamment montré leur attachement à notre communauté nationale et qu'ils aspirent, comme tous les Français, à une juste application de nos lois, dans le cadre du statut qui est celui de leur région.

Considérant qu'il est particulièrement utile aujourd'hui de manifester le sentiment unanime de la représentation nationale, de voir le respect des lois et le maintien de l'ordre public affirmé comme une nécessité absolue, les députés du groupe Démocratie Libérale et Indépendants ont approuvé le rapport de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse.

**EXPLICATIONS DE VOTE DU COMMISSAIRE APPARTENANT
AU GROUPE COMMUNISTE ¹**

Le commissaire communiste se félicite de l'important travail de la commission d'enquête. Il témoigne, s'il en était besoin, du bien fondé de la proposition du groupe communiste qui a demandé sa constitution à plusieurs reprises.

Qu'elle ait fonctionné sous le régime du secret ne la dispense pas de rendre compte de la façon la plus exhaustive des constats et observations qu'elle a pu faire. Les Corses dans leur ensemble ont besoin de cette transparence pour prolonger le travail de la commission.

Aussi complet soit-il, le rapport de la commission ne saurait faire le tour de tous les problèmes et en aucun cas être une fin en soi. Il doit être, au contraire, la première étape d'un long travail de redressement et de développement qui reste à accomplir. Il peut constituer un formidable point

¹ M. Michel VAXÈS.

d'appui à la communauté corse dans sa diversité dès lors que les Corses s'en saisissent pour s'engager activement dans la prise en mains de leur avenir. Il faut leur en donner les moyens.

Le commissaire communiste a voté le rapport. Tout en se félicitant de la prise en compte de son amendement en ce sens, il insiste sur la nécessité de pousser plus loin la recommandation d'une exigence essentielle : celle d'une aide à un développement sans précédent de la consultation et de la participation des Corses eux-mêmes.

Rien de décisif ne pourra en effet se réaliser si les Corses qui refusent la violence et les atteintes à la légalité républicaine ne sont pas sérieusement et toujours plus et mieux associés tout à la fois au travail de redressement que suggèrent les orientations du rapport et à l'élaboration d'un projet global de développement économique, social et culturel de l'île.

Cette exigence de l'intervention des Corses dans la gestion de leurs affaires ne soustrait pas l'État à ses obligations, elle les renforce. Elle rend plus impérieuse encore l'affirmation d'une volonté politique forte et claire de l'État de rompre définitivement et dans la durée avec ses démissions et, trop de fois, ses compromissions passées. L'État a une responsabilité que personne ne saurait contester dans l'évolution de la situation en Corse. Le laxisme, l'absence de rigueur, le silence judiciaire, les compromissions... témoignent d'autant de carences qui expliquent pour une part significative d'insupportables dérapages.

On ne saurait confondre ces défaillances avec les comportements de délinquance lourde d'une minorité d'individus ou de groupes « d'affaires » qui sont « les seuls et vrais colonisateurs de l'île ». Cette minorité de grande délinquance est le véritable obstacle à l'assainissement de la situation dans l'île et à son développement économique, social et culturel.

Rien ne saurait plus dangereux que d'entretenir l'insupportable amalgame entre cette minorité et l'immense majorité des Corses qui aspirent à vivre sereinement dans une île débarrassée de la délinquance économique et financière, où s'appliquent les lois de la République, qui sera associée à tous les grands projets d'aménagement harmonieux de son territoire et qui pourra épanouir sa personnalité singulière.

Pour cela, l'État doit poursuivre l'action engagée depuis plusieurs mois aussi longtemps que la situation le nécessitera. Aller jusqu'au bout, sans se disperser mais en ciblant l'essentiel : le noyau dur de la délinquance économique et financière, le grand banditisme, les dossiers les plus sensibles,

c'est-à-dire ceux qui nourrissent les crimes et les délits, déstabilisent les institutions et bloquent le développement économique.

Le rétablissement de l'État de droit est une condition nécessaire mais non suffisante. Il faut faire vivre la citoyenneté et la démocratie contre l'affairisme. L'État doit affirmer nettement sa détermination politique et doter les institutions insulaires des moyens nécessaires à l'accomplissement de toutes leurs missions.

Cela serait encore insuffisant si cette volonté clairement affichée et ces moyens réunis, la communauté corse dans son ensemble n'exprimait pas, elle-aussi, sa propre volonté d'accompagner l'action de rétablissement de l'État de droit et du développement de l'île.

Lui en donner les moyens, c'est d'abord jouer à fond la carte de la démocratie, de la transparence et de l'information la plus exhaustive de tous les Corses, pour leur permettre de devenir les véritables acteurs du développement économique, social et culturel de l'île.

Leur en donner les moyens, c'est les associer de bout en bout à l'élaboration des projets et des décisions qui engagent leur avenir. C'est conjuguer en permanence démocratie directe et démocratie représentative, c'est travailler avec les Corses à l'adoption d'un projet collectif global et cohérent d'aménagement et de développement de l'île.

L'élaboration de ce projet de croissance durable et d'épanouissement de l'identité culturelle doit être le vecteur essentiel d'un élargissement audacieux de la démocratie participative.

Au plan économique, la Corse est riche de potentialités peu ou mal exploitées. Le respect d'un environnement exceptionnel qu'il convient de protéger n'est aucunement incompatible avec, pour ne prendre que quelques exemples, l'accueil et le développement d'activités de nouvelles technologies, la constitution de pôles nationaux et internationaux de recherche, le développement d'une agriculture spécifique aux conditions de l'insularité, un essor touristique respectueux du paysage favorisant la promotion d'une image positive de la Corse et des Corses et promouvant des activités commerciales, culturelles, de loisirs, de services, maîtrisées dans le cadre d'un schéma d'aménagement collectivement élaboré.

L'épanouissement de la culture et de la langue est une chance, autant pour la Corse que pour le patrimoine culturel national dans son ensemble, car c'est bien dans sa diversité qu'il puise sa richesse.

Sur la base de projets clairement identifiés, les moyens doivent être donnés à cette région insulaire pour lui permettre de conduire à leur terme la continuité territoriale par des équipements publics à vocation sociale, la réalisation d'infrastructures de transport interne, d'urbanisme et de logement répondant à l'attente de l'ensemble de la population résidente, d'un service public de santé et d'éducation, de recherche, indispensables à l'essor d'une des plus belles régions françaises. Telle est la volonté de l'immense majorité des hommes et des femmes qui y vivent, voir respecter leur identité et leur culture, voir satisfaire leurs aspirations à une vie meilleure, riche d'emplois, voir confirmer leur appartenance pleine et entière à la République française avec tout ce que cela signifie de droits et de responsabilités.

*

* *

**EXPLICATION DE VOTE DU COMMISSAIRE RADICAL DE GAUCHE
APPARTENANT AU GROUPE RCV ¹**

A quelques mois près, cela fait maintenant dix ans que les élus radicaux de gauche de Corse réclamaient la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics en Corse. M. Emile Zuccarelli, ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation n'a eu de cesse de déposer, dès 1989, des propositions de résolution en ce sens sur le bureau de notre assemblée lorsqu'il était député. Et je souhaite, au nom des radicaux, lui manifester notre sympathie pour le courage dont il fait preuve dans ses prises de position politiques face aux dérives terroristes et mafieuses, sous toutes les formes, telles qu'elles se sont manifestées en Corse.

Ce n'est donc pas en réaction au terrible assassinat du préfet Claude Erignac que M. Roger Franzoni, devenu député en remplacement de M. Emile Zuccarelli, nommé membre du gouvernement, a déposé la proposition de résolution n° 219 le 12 septembre 1997. Si les radicaux de gauche ont demandé cette création c'est parce qu'ils souhaitaient lever l'hypothèque. En effet, nous considérons que les difficultés réelles à déclencher le développement de l'île ne pouvaient s'expliquer par la seule

¹ M. Bernard CHARLES.

survenance de cinq cents attentats par an et que le soupçon existait « que les structures locales ou certains comportements individuels ne soient un facteur d'inefficacité » aux efforts consentis par la collectivité nationale et l'Union européenne.

Parce que nous avons toujours résolument combattu les dérives locales et institutionnelles, nous souhaitons que la représentation nationale se saisisse de la question pour effectivement montrer aux Corses que les institutions de la République jouent pleinement sur cette île.

Pendant six mois notre commission a donc auditionné les forces vives de la Corse, les autorités de l'État qui exercent ou ont exercé leurs fonctions sur place et tous ceux qui, de près ou de loin, ont eu à traiter de la Corse dans leurs attributions ou leurs fonctions.

Les conclusions de notre rapporteur sont riches et il est évident que je m'y rallie avec force et conviction. Oui, il faut un État ferme, prêt à sanctionner les infractions aux lois républicaines et il est évident que la personnalité même de l'actuel ministre de l'Intérieur, M. Jean-Pierre Chevènement, est le meilleur des gages que les Corses pouvaient souhaiter pour que l'État de droit soit effectivement restauré en Corse. Il a su, sous l'autorité de M. Lionel Jospin et avec le soutien de tout le gouvernement, affirmer pleinement ses convictions et donner aux Corses le message qu'ils attendaient depuis trop longtemps.

Depuis le 6 février 1998, il existe une véritable prise de conscience collective, au plan national, de la crise qui touche la Corse et ses habitants. En assassinant le préfet de région, des terroristes ont tué le plus haut représentant de l'État sur l'île.

Ils ont clairement déclaré la guerre à la République et l'émotion suscitée n'a sans doute pas été sans effet sur la quasi-unanimité, au sein de notre assemblée, à soutenir la démarche de notre collègue M. Roger Franzoni.

Pour ce qui la concerne, notre commission prend toute sa place dans cette démarche. De nos travaux il est maintenant nécessaire que les propositions formulées soient étudiées avec pour unique volonté d'aider la Corse et ses habitants qui ne doivent pas être montrés du doigt. Les Corses n'aspirent qu'à la sécurité et à la paix civile et nous leur devons l'application de la loi, avec les moyens ordinaires de la République.

Si des voix s'élèvent pour dénoncer une politique d'exception qui serait menée par le gouvernement, ce n'est, de la part des auteurs de ces

commentaires, que l'expression d'une extraordinaire fébrilité, voire d'une inquiétude sur laquelle on peut s'interroger. Sinon, pourquoi dénoncer la seule et juste application de la loi républicaine en Corse, partie intégrante du territoire national ?

Nul ne peut nier que des manquements graves se sont fait jour en Corse depuis des années. Plusieurs instructions judiciaires en cours ont clairement démontré que des habitudes avaient été prises par certaines personnes qui ont commis des forfaits dont ils devront répondre devant la justice.

« La commission n'a pas souhaité approfondir ses investigations sur un sujet qui ne relevait pas directement de sa mission mais, au vu des quelques éléments partiels mis à sa disposition, le rapporteur ne peut qu'exprimer à son tour ses plus vives préoccupations à l'égard d'une certaine dégradation de l'autorité de l'État qui pourrait rapprocher effectivement la Corse de la Sicile. » Ces lignes sont extraites du rapport parlementaire de 1992 qui fut publié à l'issue des travaux de la commission d'enquête parlementaire sur les tentatives de pénétration de la mafia en France. A l'époque on connaissait donc les problèmes et c'est effectivement un véritable « système » qui émerge. Alors comment y remédier ?

Il est clair que les offices, prévus par le « statut Joxe », ne donnent pas aujourd'hui toute la satisfaction que l'on pouvait en attendre. Ce sont les socio-professionnels qui en dirigent certains et le processus de décision n'appartient pas aux élus qui seuls pourtant disposent de la légitimité et de la responsabilité démocratiques.

Quoi qu'il en soit, une politique forte et volontariste est engagée et les radicaux de gauche en sont pleinement solidaires. Toutefois, ils escomptent que la justice et les procédures aillent à terme et regrettent que la délocalisation de certaines affaires en cours soit parfois remise en cause. Comme pour le terrorisme étranger qui touche notre pays, il faut en effet que certaines instructions concernant des affaires ayant lieu en Corse soient centralisées à Paris.

On ne restaurera l'État de droit en Corse que si l'on refuse tout compromis avec les terroristes et que si l'on expose clairement les dérives constatées. Les Corses doivent savoir si certains d'entre eux ont failli. Ils doivent pouvoir identifier ceux qui les ont trompés, manipulés et offensés. Leur dignité est grande. Ils ont à chaque fois que la République les sollicitait, répondu présents. Aujourd'hui, c'est à la République de répondre à leur appel lancé en février dernier.

Les radicaux de gauche voteront bien évidemment les conclusions de ce rapport qu'ils attendaient depuis longtemps, tant ils sont attachés à la restauration de l'État de droit en Corse qu'ils considèrent comme une nécessité première mais aussi comme une étape. Les pouvoirs publics devront veiller au développement social, culturel et surtout économique de la Corse qui, bien que dotée de formidables atouts, ne peut les utiliser dans le contexte actuel.

Dans ce contexte, les radicaux se félicitent que les conclusions de ce rapport ne débouchent pas, une nouvelle fois, sur des propositions de modifications institutionnelles qui ne répondraient en rien à la situation observée.

Enfin, le commissaire représentant le parti radical de gauche remercie les président et rapporteur, Jean Glavany et Christian Paul, pour l'objectivité et la franchise des débats qu'ils ont menés et la qualité du travail accompli.