

Document mis
en distribution
le 16 février 1998

N° 695

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 1998

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN⁽¹⁾
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 219 rectifié) de M. ROGER FRANZONI et
plusieurs de ses collègues *tendant à la création d'une commission d'enquête sur*
l'utilisation des fonds publics en Corse.

PAR M. YVES TAVERNIER

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :
MM. Augustin Bonrepaux, *président* ; Didier Migaud, *rapporteur général* ; Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents* ; Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jegou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Roland Carraz, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Charles de Courson, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Philippe Douste-Blazy, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, François Loos, Alain Madelin, Patrick Malavieille, Martin Malvy, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Jean-Paul de Rocca Serra, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Jean-Pierre Soisson, Jean Tardito, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de résolution (n° 219 rectifié), présentée par M. Roger Franzoni et les membres du groupe radical, citoyen et vert, tend à la création d'une commission d'enquête de vingt-cinq membres sur l'utilisation des fonds publics en Corse. Cette Commission devrait avoir pour objet de vérifier que les efforts financiers consentis par l'Etat ou par la Communauté européenne et les avantages fiscaux dont bénéficie l'économie insulaire sont efficacement mis à profit, du point de vue de la régularité, comme sur le plan de l'opportunité. Il s'agit, selon les auteurs de la proposition, de lever tout soupçon sur la gestion des fonds publics en Corse ou, le cas échéant, de corriger d'éventuels abus.

Sous la précédente législature, quatre propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête concernant la Corse avaient été déposées, respectivement, par :

- M. Alain Bocquet et les membres du groupe communiste (n° 467), le 12 juillet 1993, tendant à créer une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics attribués à la Corse,
- M. Jean Tardito et les membres du groupe communiste (n° 1917), le 30 janvier 1995, tendant à créer une commission d'enquête sur la situation politique et économique en Corse,
- M. Alain Bocquet et les membres du groupe communiste (n° 3010), le 8 octobre 1996, tendant à créer une commission d'enquête sur la situation économique et politique en Corse,
- M. Emile Zuccarelli (n° 3042), le 11 octobre 1996, tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics en Corse.

Les deux premières de ces propositions ont été rejetées (rapports n° 691 et n° 2181) en raison des poursuites judiciaires en cours. Les deux dernières l'ont été pour deux motifs : d'une part, le risque d'irrecevabilité découlant de procédures judiciaires en cours, d'autre part, l'existence d'une mission d'information commune à trois commissions permanentes, créée le 22 octobre 1996.

Cette mission d'information commune a procédé à quatre-vingts auditions et à deux déplacements dans l'île. Au moment de la dissolution de l'Assemblée nationale, le 21 avril 1997, elle n'avait pu achever ses travaux et devait encore procéder à une vingtaine d'auditions et à deux autres déplacements, avant de remettre son rapport. Toutefois, compte tenu de l'importance des témoignages recueillis, le Bureau de la Mission avait décidé, à l'unanimité, d'en publier les comptes-rendus (rapport n° 3511 du 21 avril 1997, auditions).

*

* *

Avant de se prononcer sur l'opportunité de la création d'une commission d'enquête, il convient d'examiner la recevabilité de la proposition de résolution au regard des dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et du règlement de l'Assemblée nationale.

Il résulte des dispositions combinées de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140 et 141 du règlement de l'Assemblée nationale que la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est soumise à deux conditions :

1°) les faits ayant motivé le dépôt de la proposition ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires ;

2°) la proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion.

Sur la première de ces deux conditions de recevabilité, Mme le Garde des Sceaux a indiqué, par lettre du 28 octobre 1997 à M. le Président de l'Assemblée nationale, qu'une information judiciaire avait été ouverte le 24 janvier 1997 à la demande du parquet d'Ajaccio, visant les modalités d'attribution des sommes versées par la collectivité territoriale de Corse au titre de l'aide aux entreprises en difficulté. Elle précise que, « *pour le surplus, les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition, tels qu'ils sont exposés de manière très générale dans le texte de celle-ci, ne font pas l'objet de poursuites judiciaires. Quelques procédures sont toutefois en cours sous les qualifications pénales de prise illégale d'intérêt ou d'infractions aux règles régissant les marchés publics* ».

La Ministre conclut, comme il est d'usage, qu'elle laisse à l'Assemblée nationale « *le soin d'apprécier si ces éléments sont de nature à faire obstacle à la création de cette commission d'enquête* ».

Les procédures judiciaires engagées ne semblent pas devoir faire obstacle à la création d'une commission d'enquête, même si les faits examinés dans le cours de ces procédures devront être soustraits de son champ d'investigation.

L'ordonnance précitée du 17 novembre 1958 soumet les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête à une seconde condition de recevabilité : elles doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion. A cet égard, il apparaît que le texte de la proposition de résolution vise « *l'utilisation des fonds publics en Corse* ». Mais l'exposé des motifs évoque également, plus généralement, les « *diverses mesures fiscales* » spécifiques, « *les crédits de l'Etat ou ceux de la Communauté européenne* ». Aussi, afin d'éviter toute ambiguïté et de lever toute éventuelle imprécision, convient-il de compléter le texte de la proposition de résolution, d'une part, pour que le champ d'investigation de la commission d'enquête intègre bien l'utilisation de l'ensemble des fonds publics en Corse, qu'ils soient directement dépensés par l'Etat ou par les collectivités territoriales ou des organismes publics et, d'autre part, pour qu'il intègre également l'application de la législation et de la réglementation fiscales et les conditions de versements des cotisations et prestations sociales.

*
* *

Recevable juridiquement, la proposition de résolution doit désormais être examinée sous l'angle de son opportunité.

L'utilisation des fonds publics en Corse a fait l'objet de nombreuses critiques portant sur le volume des dépenses de l'État, leur faible efficacité du point de vue du développement économique insulaire ou certains détournements.

Diverses procédures engagées par la chambre régionale des comptes et plusieurs enquêtes de l'inspection générale des finances menées conjointement avec d'autres corps d'inspection spécialisés ont mis en évidence de réels dysfonctionnements dans la gestion des fonds publics au niveau des collectivités locales, des offices régionaux ou des établissements publics en Corse (hôpitaux, HLM, etc.). Le Président de la Chambre

régionale des comptes de Corse, entendu, le 26 mars 1997, par la mission d'information commune sur la Corse, a insisté sur les irrégularités comptables et les insuffisances des comptabilités des comptables publics en Corse, ainsi que sur les délais de paiement anormalement longs des collectivités publiques.

Par ailleurs, un rapport établi sous l'autorité du Préfet de Corse sur la consommation des crédits publics en Corse au cours des années 1994 et 1995 a permis de procéder à un nouveau recensement des crédits publics dépensés en Corse. Il a mis en évidence, pour l'essentiel, la mise en place lente et inégale des crédits d'État et des fonds européens. Le montant des dépenses nettes de l'État était évalué à 8.573 millions en 1995, pour une population de 253.000 habitants, y compris les traitements de 14.000 agents civils et militaires de l'État et les pensions versées aux anciens fonctionnaires.

Dans le cadre des auditions de la mission d'information sur la Corse, évoquée ci-dessus, les directeurs des services compétents de l'État en Corse ⁽¹⁾ ont fait mention de taux de recouvrement des impôts inférieurs ou « *très inférieurs* » à la moyenne nationale et de difficultés particulières de recouvrement.

Enfin, en dernier lieu, une note interne de l'inspection générale des finances, en date du 16 juin 1997, divulguée par voie de presse, a fait état de nombreuses irrégularités financières ou fiscales.

Au cours de leur audition par la mission d'information commune sur la Corse, la plupart des élus insulaires ont manifesté leur souci d'introduire plus de clarté sur la situation des finances publiques en Corse. Ainsi, M. Jean-Paul de Rocca Serra, alors député et président de l'Assemblée de Corse (RPR), évoquait notamment les « *statistiques plus ou moins précises, plus ou moins significatives* » qui valaient « *aux Corses d'être souvent montrés du doigt comme les grands assistés de la République* ». M. José Rossi, député de la Corse-du-Sud (UDF), appelait de ses vœux « *un audit de la Corse* ». Beaucoup d'autres élus ou de responsables corses ont également souhaité que l'emploi des fonds publics en Corse fasse l'objet d'une clarification.

(1) *Audition du directeur de la comptabilité publique, du trésorier-payeur général en Corse et du trésorier-payeur général en Haute-Corse, le 5 mars 1997 ; audition du directeur général des impôts, du responsable de l'échelon régional de Corse et du directeur des services fiscaux en Haute-Corse, le 26 mars 1997.*

Parallèlement, s'est répandue dans l'opinion publique française l'idée d'un niveau excessif de dépenses publiques dans l'île qui, ajoutée aux actes répétés de violence, pourrait donner naissance à un sentiment de rejet qui n'est pas dénué de risques.

*
* *

En définitive, les conditions d'emploi des fonds publics en Corse méritent d'être clarifiées. Il convient d'identifier et de mesurer l'ampleur des dysfonctionnements, tant en ce qui concerne les fonds directement dépensés par l'Etat que ceux qui sont dépensés par les collectivités locales ou les organismes publics. Cet « audit des finances publiques en Corse » permettra ensuite, si nécessaire, de rechercher les voies et moyens d'un assainissement en profondeur qui contribuera à l'apaisement de la situation générale dans l'île et à une plus juste appréciation de l'ensemble des Français à l'égard de la situation en Corse. Dans ces conditions, la création d'une commission d'enquête paraît opportune et appropriée.

Votre Rapporteur propose donc d'adopter la proposition de résolution sous réserve de précisions.

**LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS
NUMEROTATION**

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné, sur le rapport de **M. Yves Tavernier**, la présente proposition de résolution au cours de sa séance du mercredi 11 février 1998.

M. Yves Tavernier, rapporteur, a indiqué que la proposition de résolution tendait à enquêter sur les efforts financiers de l'État et de la Communauté européenne en direction de la Corse ainsi que sur les avantages fiscaux dont bénéficiait l'économie insulaire. Il a énuméré les propositions de résolution déposées à cet effet au cours de la précédente législature et rappelé qu'une mission d'information, créée le 22 octobre 1996, avait mené des travaux importants que la dissolution de l'Assemblée nationale avait interrompus.

Le Rapporteur a ensuite précisé que la proposition de résolution de M. Roger Franzoni répondait aux conditions de recevabilité posées par l'ordonnance du 17 novembre 1958. Il a indiqué qu'en accord avec M. Charles de Courson, qui avait déposé un amendement en ce sens, il proposait de préciser que la proposition de résolution visait les « fonds publics de l'État, de l'Union européenne, des collectivités territoriales et des organismes publics » ainsi que « l'application de la législation et de la réglementation fiscales, les prélèvements, les prestations sociales et la gestion des moyens des services publics ».

Il a, enfin, rappelé que l'assassinat du préfet Claude Erignac était l'aboutissement d'un processus de déliquescence de l'état de droit, déjà illustré par les travaux de la mission d'information : fraude fiscale généralisée, pratiques illégales dans l'attribution des marchés publics.

M. Charles de Courson a indiqué que son souci principal, en faisant une proposition rédactionnelle au nom du groupe UDF, était de prévoir que la commission d'enquête puisse travailler sur la gestion des services publics. Il a souhaité, par ailleurs, que la commission d'enquête ne puisse compter qu'un nombre limité de membres compte tenu de son objet.

M. Laurent Dominati a considéré qu'après les derniers événements, il était prioritaire d'affirmer que la commission d'enquête se préoccupait de la gestion des services chargés de la lutte contre le terrorisme et l'insécurité, sous peine que sa constitution n'apparaisse comme en décalage par rapport aux faits survenus récemment.

M. Yves Tavernier a objecté à cette suggestion le risque d'irrecevabilité que faisaient peser sur la proposition de résolution les procédures judiciaires en cours.

M. Jean-Jacques Jegou, approuvant la proposition conjointe de MM. Yves Tavernier et Charles de Courson, a estimé qu'il était du devoir de la commission des Finances de vérifier l'utilisation des subventions en Corse et constaté que l'île ne vivait plus sous le régime de l'état de droit.

Mme Nicole Bricq a demandé si la commission d'enquête se pencherait sur les mécanismes d'exonération de charges sociales et fiscales, liés à la transformation de la Corse en zone franche.

Après que le Rapporteur eut répondu par l'affirmative, **M. Jean-Pierre Soisson** s'est déclaré favorable à la constitution de la commission d'enquête qu'il a considérée comme une nécessité nationale.

M. Jean Tardito a rappelé qu'avec d'autres, il avait depuis longtemps souhaité la création d'une commission d'enquête. Tout en se félicitant que la Commission examine la proposition de résolution, il a exprimé sa crainte que cette demande de constitution soit considérée comme trop tardive et opportuniste. Il a estimé que la commission d'enquête apporterait un soutien à l'État pour l'accomplissement de ses missions, rejoignant ainsi le souhait exprimé par de très nombreuses personnes auditionnées par la récente mission d'information en faveur du rétablissement de l'état de droit.

M. Jean-Pierre Brard a déclaré que la commission d'enquête contribuerait, dans le cadre du rééquilibrage entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, à établir une meilleure transparence des finances publiques. Il a souhaité que, dans la même ligne, soient constituées d'autres commissions d'enquête sur l'attribution des fonds publics aux entreprises ou sur la formation professionnelle.

M. Jean-Louis Dumont a craint que le délai nécessaire à la mise en place d'une commission d'enquête ne fasse douter de l'efficacité de cette procédure et s'est prononcé pour l'usage, par les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances, de leurs pouvoirs de contrôle de l'utilisation des fonds publics relevant de leur compétence. Il a ensuite déploré les conditions hâtives dans lesquelles avait été effectuée et annoncée l'arrestation le jour même du crime de deux ressortissants étrangers.

M. Jean Rigal a rappelé que les problèmes aujourd'hui envisagés avaient été signalés depuis longtemps, et qu'il existait un risque

que l'initiative aujourd'hui examinée soit considérée comme circonstancielle. Il a cependant jugé indispensable de constituer la commission d'enquête.

M. Jérôme Cahuzac, après avoir rappelé que la Corse avait subi une forte saignée démographique au sortir de la première guerre mondiale, a rendu hommage à l'action de M. Claude Erignac, qui avait remis au travail l'administration de l'État en Corse, et considéré que la commission d'enquête pouvait contribuer à soutenir cette administration.

M. Gilbert Mitterrand a déclaré que la commission d'enquête devrait examiner le circuit emprunté par les fonds publics, en veillant à inclure les destinataires privés.

M. Laurent Dominati, tout en affirmant son accord avec la constitution d'une commission d'enquête, a précisé qu'il craignait que, dans la situation actuelle, toute décision, qui paraîtrait relever d'une démarche de contrôle fiscal, n'apparaisse inadéquate.

Après avoir rappelé que l'examen de la proposition de résolution avait été reporté en raison du changement intervenu à la présidence de la commission des Finances, et que son inscription à l'ordre du jour de la Commission avait été fixée avant les récents événements, **M. Yves Tavernier**, rapporteur, a souhaité que la proposition de résolution soit inscrite rapidement à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale, afin qu'elle puisse se mettre en place dans les plus brefs délais. Il a ensuite proposé de modifier l'intitulé de la proposition de résolution afin de tenir compte du dispositif envisagé par la Commission. Répondant, enfin, à M. Charles de Courson, il a précisé qu'il appartiendrait, le cas échéant, à l'Assemblée nationale de se prononcer en dernier lieu sur le nombre de membres le plus adapté aux travaux de la commission d'enquête.

La Commission a ensuite *adopté* la proposition de résolution ainsi modifiée.

*

* *

**LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS
NUMEROTATION.**

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

PROPOSITION DE RESOLUTION TENDANT A LA CREATION D'UNE COMMISSION D'ENQUETE SUR L'UTILISATION DES FONDS PUBLICS ET LA GESTION DES SERVICES PUBLICS EN CORSE

Article unique

Il est créé, en application des articles 140 et suivants du règlement, une commission d'enquête de 25 membres sur l'utilisation en Corse des fonds publics relevant de l'État, de l'Union européenne, des collectivités territoriales et des organismes publics, para-publics ou agréés, sur l'application de la législation et de la réglementation fiscales, sur les prestations et prélèvements sociaux et sur la gestion des moyens des services publics.

N° 695.- Rapport de M. Yves Tavernier (*au nom de la commission des finances*) sur la proposition de résolution (n° 219 rectifié) de M. Roger Franzoni et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics en Corse.