

# ASSEMBLEE DE CORSE

1 ERE SESSION ORDINAIRE DE 2025

REUNION DES 27 ET 28 MARS 2025

RAPPORT DE MONSIEUR  
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**AVISU NANTU À U PRUGETTU PRELIMINARE RILATIVU  
À A CREAZIONE DI U STABILIMENTU PUBLICU DI U  
CUMMERCIU È DI L'INDUSTRIA DI A CULLETTIVITÀ DI  
CORSICA**

**AVIS SUR L'AVANT PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION  
DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU COMMERCE ET DE  
L'INDUSTRIE DE LA COLLECTIVITÉ DE CORSE**

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission du Développement Economique, du Numérique, de  
l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Commission des Finances et de la Fiscalité

## RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité des précédents débats et votes de l'Assemblée de Corse relatifs à l'évolution statutaire des chambres consulaires et à la gestion publique des ports et aéroports de Corse et notamment :

- la délibération n° 22/015 AC de l'Assemblée de Corse du 28 janvier 2022 prenant acte du rapport d'information relatif à l'étude du transfert de la tutelle de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse et de la Chambre Régionale des Métiers et de l'Artisanat de Corse vers la Collectivité de Corse ;
- la délibération n° 24/118 AC de l'Assemblée de Corse du 27 septembre 2024 prenant acte du rapport d'information : Une étape vers le transfert de la tutelle de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse vers la Collectivité de Corse : création d'un Syndicat Mixte ouvert (SMO) aéroportuaire et d'un syndicat Mixte Ouvert portuaire ;
- la délibération n° 24/128 AC de l'Assemblée de Corse du 24 octobre 2024 approuvant la création du syndicat mixte ouvert pour la gestion des aéroports de Corse et du syndicat mixte ouvert pour la gestion des ports de Corse ;

En suite de cette délibération, des discussions, dont les principales étapes seront rappelées ci-après (cf. paragraphe IV), ont été engagées entre le Conseil exécutif de Corse et le Gouvernement.

À la suite de la nomination de M. François Bayrou comme Premier Ministre le 13 décembre 2024, et à la constitution de son Gouvernement le 23 décembre 2024, M. François Rebsamen a été nommé Ministre de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation.

Le décret relatif aux attributions du Ministre, en date du 8 janvier 2025, précise expressément qu'il est en charge de l'évolution institutionnelle de la Corse et définit son large périmètre d'intervention en matière de transports.

C'est à ce double titre que le ministre de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation est en charge, pour le Gouvernement, du dossier de l'évolution statutaire des chambres consulaires et de la définition des modalités de mise en œuvre du principe de gestion publique des ports et aéroports, acté entre la Collectivité de Corse et l'État.

De multiples échanges ont donc à ce titre eu lieu entre le Ministre et le Conseil exécutif de Corse concernant d'une part la solution dite « de jonction » de création d'un SMO avec principe de quasi-régie ascendante avec la CCI, d'autre part l'option d'une réponse législative permettant de mettre en œuvre le principe de transfert de tutelle posé par l'article 46 de la loi Pacte.

En cette occasion, le Gouvernement a affirmé sa préférence pour la mise en œuvre de cette deuxième option, laquelle impose un processus en trois actes :

- 1) La rédaction d'un projet de loi ;
- 2) L'inscription de ce projet de loi à l'ordre du jour du Parlement ;
- 3) Une adoption du texte par le Parlement, permettant à la loi d'entrer en vigueur au plus tard à expiration des contrats de concession prolongés à titre exceptionnel et dérogatoire jusqu'au 31 décembre 2025 ;

Ce scénario a été finalisé en son principe à l'occasion d'une réunion de travail organisée le 21 février 2025 au ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation entre l'État et la Collectivité de Corse.

Le calendrier proposé par les représentants du Ministère en cette occasion a été le suivant :

- Saisine de l'Assemblée de Corse aux fins qu'elle rende un avis sur le projet de loi envisagé, ceci conformément aux dispositions de l'article L. 4422-16 du CGCT qui dispose que « l'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse » ;
- Saisine du Conseil d'Etat pour avis dans le courant du mois d'avril, lequel dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis ;
- Adoption du projet de loi en Conseil des Ministres dans le courant du mois de mai et saisine du Parlement pour un examen si possible avant l'été.

Le Conseil exécutif de Corse a pris acte, pour s'en réjouir, de cette volonté gouvernementale et du volontarisme partagé visant à définir et mettre en œuvre une solution législative conforme à l'intérêt de l'ensemble des parties.

Il a néanmoins souligné le caractère extrêmement contraint des délais, y compris concernant la consultation de l'Assemblée de Corse, phase déterminante du processus.

À la suite de cette réunion du 21 février 2025, il été convenu qu'un avant-projet de loi serait transmis au Conseil exécutif pour une première phase d'analyse et de propositions de modifications du texte, en amont de toute transmission d'un projet de loi à l'Assemblée de Corse pour avis.

Ce document a été transmis le 25 février par le Gouvernement au Conseil exécutif de Corse.

Celui-ci, après analyse juridique et financière du texte, et consultation des deux chambres consulaires, a fait part d'un certain nombre de demandes et de propositions de modifications par courrier en date du 11 mars 2025.

Le Gouvernement, confronté à des impératifs d'arbitrages interministériels, n'a pas été en mesure de tenir compte des observations transmises par le Conseil exécutif, et a transmis le 13 mars 2025 un projet de loi inchangé.

Ce texte présentant des difficultés évidentes, tant pour la Collectivité de Corse que

pour la CCI, mais aussi ses personnels et organisation syndicales (concernant le statut de ceux-ci), le Conseil exécutif n'a pas souhaité en saisir l'Assemblée de Corse avant d'avoir obtenu des assurances relatives à la volonté du Gouvernement de faire évoluer les points de blocage.

Le Ministre de l'Aménagement du Territoire de la Décentralisation et de l'aménagement du territoire a tenu à confirmer ces assurances par un courrier en date du 21 mars 2025, ce qui confirme de plus fort sa volonté et celle du Gouvernement de co-construire avec la Collectivité de Corse, et l'implication des chambres consulaires, une solution législative adaptée.

C'est en l'état de l'ensemble de ces éléments que l'avant-projet de loi dit « avant-projet de loi portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la Collectivité de Corse » est transmis pour avis à l'Assemblée de Corse.

Le rapport accompagnant cet avis ainsi que le projet de délibération reprennent les principales demandes d'évolution de l'avant-projet préconisées par le Conseil exécutif de Corse, en cohérence avec les objectifs politiques et stratégiques validés par l'Assemblée de Corse et les points d'accord défendus de concert avec les chambres consulaires dans le cadre de la problématique de leur évolution statutaire et de la mise en œuvre du principe de gestion publique des ports et aéroports.

Pour une parfaite information de l'Assemblée de Corse, seront successivement rappelés :

- La genèse du principe de transfert de la tutelle exercée par l'État sur les chambres consulaires vers la Collectivité de Corse (I) ;
- Les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre ce principe (II) ;
- La proposition d'un scénario dit « de jonction » : le SMO avec quasi-régie ascendante (III) ;
- La relance de la solution dite « principale » : l'adoption d'une loi concrétisant l'article 46 de la loi PACTE (IV) ;
- Les propositions d'évolutions formulées par le Conseil exécutif de Corse concernant l'avant-projet de loi soumis pour avis à l'Assemblée de Corse (V) ;

## **I - La genèse du principe de transfert de la tutelle exercée par l'État sur les chambres consulaires vers la Collectivité de Corse**

1) La réforme générale par l'État du modèle juridique et économique des chambres consulaires : un choix conduisant mécaniquement à leur disparition en Corse, avec les conséquences économiques et sociales engendrées par cette disparition

Les Chambres Consulaires, institutions économiques de proximité, ont fait l'objet au cours de la décennie 2010-2020 de réformes drastiques impulsées par l'État, conduisant à la réduction de leur périmètre d'intervention et à la diminution de leurs ressources propres.

Ainsi, la loi NOTRe de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et la loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) de 2019 ont profondément modifié, à leur détriment, le périmètre de

leurs missions ainsi que les conditions de leur financement.

Dans le contexte insulaire, compte tenu du fait que les CCI gèrent historiquement les ports et aéroports corses dans le cadre de contrats de concession, la disparition des chambres consulaires apparaît difficilement concevable et nécessite une réorganisation de leur statut, sous l'égide de la Collectivité de Corse, face au désengagement progressif de l'État.

2) Ces réformes ont joué un rôle d'accélérateur dans la réflexion relative à un modèle adapté aux enjeux insulaires permettant de conserver le capital de ressources humaines et de savoir-faire attaché aux chambres consulaires.

Cette réflexion a été convergente et partagée entre la Collectivité de Corse et les chambres consulaires.

Concernant la Collectivité de Corse, son rôle de chef de file en matière de développement économique, acté par le statut particulier de la Corse, renforcé par la fusion du 1<sup>er</sup> janvier 2018, a été également conforté par les évolutions du droit commun, dont la loi NOTRe.

Pour les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) et les Chambres de Métiers et de l'Artisanat (CMA), la chronique d'une attrition et d'une disparition programmées en cas d'application du droit commun ont renforcé l'aspiration à une évolution statutaire. Le choix courageux de la régionalisation, mis en œuvre par les deux institutions consulaires, a crédibilisé cette perspective.

De plus, la singularité de la Corse, déjà caractérisée par la géographie (insularité), et par la structure économique et sociale, est désormais appelée à être consacrée au plan constitutionnel, à travers un statut d'autonomie.

Enfin, l'arrivée à leur terme initial des concessions aéroportuaires et portuaires, prévu au 31 décembre 2020, posait avec acuité la question du régime juridique de la gestion des ports et aéroports.

Dans cette perspective, une évidence s'imposait : la CCI, concessionnaire historique des ports et aéroports, d'abord avec comme autorité concédante l'État, puis la Collectivité territoriale de Corse et la Collectivité de Corse depuis 2018, a développé une expertise et un savoir-faire irremplaçables.

Au-delà des aspects techniques, cette expertise et ce savoir-faire sont incarnés par les personnels de la CCI, comme de la CMA, au titre de leurs autres attributions et compétence.

La question sociale est donc un élément essentiel de l'équation.

Enfin, concernant la gestion des ports et aéroports, le choix politique stratégique du Conseil exécutif de Corse, validé à l'unanimité par l'Assemblée de Corse, a été constant, et il est intangible : il vise à garantir la maîtrise publique de cette gestion.

En effet, la gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires est, pour la Corse, territoire insulaire méditerranéen à ce jour largement dépendant des importations, et dont le modèle économique repose pour une large part sur le

tourisme, est et sera en toute hypothèse conditionnée, y compris dans ses évolutions souhaitées, par la connexion de l'île à son espace européen et méditerranéen, un enjeu politique, économique et social majeur.

Le modèle de gestion des ports et aéroports, comme celui des transports maritimes aériens et maritimes, doit certes répondre avec force à des enjeux d'efficacité économique.

Mais il doit également répondre à des objectifs sociaux, et plus largement garantir la prééminence de l'intérêt général, celui de la Corse et des Corses, sur les intérêts particuliers.

La prise en considération de l'ensemble de ces éléments a conduit le Conseil exécutif de Corse et les chambres consulaires à engager un dialogue avec le Gouvernement et l'État pour réfléchir aux modalités d'une évolution statutaire permettant de répondre efficacement à l'ensemble de ces enjeux.

Le choix privilégié a été celui d'un scénario de transfert de tutelle de l'État vers la Collectivité de Corse, scénario d'ailleurs proposé par le rapport co-produit par l'Inspection Générale des Finances (IGF), le Conseil Général de l'Industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) et le Contrôle Général Économique et financier (CGEFI) : « Revue des missions et scénarios d'évolution des Chambres de Commerce et d'Industrie et des Chambres de Métiers et de l'Artisanat », publié en mars 2018.

### 3) L'engagement du processus de transfert de tutelle : la visite en Corse de M. Bruno Le Maire, Ministre de l'Économie et des Finances, le 5 juin 2018

La visite en Corse le 5 juin 2018 de M. Bruno Le Maire, Ministre de l'Économie et des Finances, a permis d'acter la volonté partagée d'engager une évolution statutaire des chambres consulaires, vers un scénario de rattachement à la Collectivité de Corse.

Deux courriers ont été envoyés au Ministre en septembre 2018, reprenant les thèmes évoqués lors de sa visite de juin et visant à proposer un amendement au projet de loi dit « PACTE », support législatif de la transformation du réseau des CCI.

C'est sous l'action conjointe de la Collectivité de Corse et des chambres consulaires, et avec le soutien des députés corses, qu'a pu être inséré un amendement créant l'article 46 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi « PACTE », lequel indique :

*« En Corse, en raison de la mise en place de la collectivité unique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, une étude est conduite conjointement par la Collectivité de Corse, l'État et les chambres consulaires afin de proposer un diagnostic, un audit, une assistance et un conseil en vue de l'évolution institutionnelle et statutaire des chambres consulaires de l'île. Cette évolution doit s'inscrire dans un processus global de transfert de compétences de l'État vers la Collectivité de Corse. Cette étude est remise au Parlement ainsi qu'au Conseil exécutif de Corse au plus tard un an après la promulgation de la présente loi ».*

Cette étude a été lancée dans le cadre d'un groupement de commandes réunissant l'État, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse (CCIC), la Chambre Régionale des métiers et de l'Artisanat de Corse (CRMA de Corse) et la Collectivité de Corse et attribuée au cabinet EY en mars 2020 dans le cadre d'un appel d'offres.

Cette étude qui comportait 3 phases a été restituée en mars 2021 en pleine période de crise sanitaire.

Comme cela a déjà été présenté dans le cadre du rapport d'information à l'Assemblée de Corse du 28 janvier 2022, trois scénarios envisageables, différents de ceux identifiés par le rapport de la mission IGF/CGIET/CGEFI mais transposés au cadre du transfert, ont été identifiés :

- **Le scénario 1** : Il s'agit d'une simple modification de l'autorité de tutelle, les Chambres étant rattachées à la Collectivité sans modification de leur statut et en conservant le même principe de tutelle que celui exercé actuellement par l'État.

Le rapport constate que ce scénario ne peut être retenu pour les raisons suivantes : le contrôle de la Collectivité ne serait pas suffisant au regard des exigences légales et jurisprudentielles pour répondre aux conditions de la quasi-régie (ou « inhouse »).

Il serait dès lors indispensable d'organiser une mise en concurrence pour les concessions portuaires et aéroportuaires une fois arrivées à échéance, dès lors que l'exception de quasi-régie ne pourrait être qualifiée. Un des prérequis n'est alors pas respecté.

Une autre difficulté caractérisée dans ce scénario est liée à plusieurs contraintes constitutionnelles, notamment tenant à la libre administration des collectivités territoriales par leur conseil élu.

Le maintien du régime des Chambres marqué par une forte autonomie serait alors incompatible avec ce principe en l'état de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, dans la mesure où la Collectivité doit nécessairement contrôler l'entité placée sous sa tutelle (la simple tutelle administrative n'étant pas suffisante pour caractériser un contrôle).

- **Le scénario 2** : Dans ce scénario, les chambres (CCI et CMA) sont absorbées par un établissement public nouveau à statut spécifique dépendant de la Collectivité de Corse, contrôlé par la Collectivité de Corse (sur le modèle des agences et offices).

Dans ce schéma, en application de l'article 34 de la Constitution, le législateur devra nécessairement intervenir pour confier les compétences exercées par les Chambres en application du Code de commerce à la Collectivité de Corse et lui transférer les ressources adéquates. La loi prévoira une entité unique regroupant les missions de la CCI et des CMA actuelles, sous la responsabilité de la Collectivité de Corse, la Collectivité demeurant néanmoins libre d'en déterminer les contours, le statut, le fonctionnement, par ses délibérations.

Le régime de la tutelle sur l'établissement devra être aussi considérablement modifié, au même titre que la gouvernance (contrôle de la Collectivité sur les organes) des Chambres qui devront nécessairement être rapprochées du statut des

établissements publics locaux de la Collectivité (agences et offices, déjà régies par une délibération cadre).

En effet, tout organe placé sous la responsabilité de la Collectivité doit par principe être contrôlé directement ou indirectement par l'Assemblée de Corse, qui en décide la création par délibération, détermine le régime et les contours via son pouvoir réglementaire, sans que le législateur ne puisse s'immiscer dans cette relation - à l'instar du statut actuel des offices et agences qui est intégralement et librement défini par la Collectivité de Corse et par ses délibérations.

- **Le scénario 3** : pour ce dernier scénario, l'hypothèse de travail est celle de la disparition pure et simple des Chambres et de leur représentation et la reprise par la Collectivité de leurs missions et de leurs moyens (personnel y compris), le cas échéant en les transférant à une agence dédiée déjà existante.

Le scénario 3 ne permet pas de conserver le mode de fonctionnement actuel et l'identité des Chambres, s'agissant notamment de la gouvernance par les ressortissants élus par les entreprises et artisans du territoire. Ce prérequis n'étant pas respecté, le scénario a été écarté.

**Les débats intervenus devant l'Assemblée de Corse sur le fondement du rapport, ainsi que les votes intervenus à l'occasion des AG de la CCI et la CMA ont dégagé une unanimité en faveur du scénario 2.**

Dans ce scénario, la nouvelle organisation institutionnelle proposée permet notamment la conclusion de gré à gré de nouveaux contrats de concession entre la Collectivité de Corse et la CCI au bénéfice du régime de la « quasi régie », conservant ainsi dans la sphère publique la gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires, et permettant d'offrir un haut niveau de garanties sociales.

## **II - Les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre du transfert de la tutelle validé par la Collectivité de Corse et les chambres consulaires**

Le principe de mise en œuvre du nouveau statut des chambres consulaires et de leur rattachement à la Collectivité de Corse devait, pour être mis en œuvre, respecter une double contrainte :

- Une contrainte juridique : le statut des chambres consulaires dépendant de la loi, leur nouveau statut ne peut, par parallélisme des formes, que procéder de la loi ;
- Une contrainte calendaire : ce nouveau statut devait intervenir avant l'expiration des concessions portuaires et aéroportuaires pour éviter toute rupture dans la gestion des infrastructures concernées, soit avant le 31 décembre 2024 (les concessions aéroportuaires et celle du Port de Bastia ayant été prolongées par voie d'avenant lors de la session de l'Assemblée de Corse du 21 décembre 2020, après négociation avec les autorités étatiques et européennes).

Les démarches auprès du Gouvernement (Première ministre, ministre de l'Intérieur) et notamment auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique ont donc été immédiatement entreprises pour faire aboutir le projet de rattachement.

Le 22 septembre 2022, l'étude EY ainsi que la délibération de l'Assemblée de Corse

n° 22/015 AC, ont été transmises comme le prévoyait l'article 46 de la loi « PACTE ».

Le 4 avril 2023, le ministère accusait réception de l'envoi par courrier et informait qu'il ferait part de propositions d'accompagnement pour faire aboutir le projet avant le 31 décembre 2024.

Une nouvelle rencontre se tenait avec le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

En parallèle de cette démarche, dès la fin de l'année 2023, les lenteurs et hésitations observées dans la mise en œuvre de cette réforme ont rendu nécessaire d'en évoquer les enjeux dans le cadre des réformes institutionnelles plus larges et plus profondes devant conduire à une révision constitutionnelle et un statut d'autonomie pour la Corse.

Les discussions avec le Gouvernement concernant l'évolution statutaire des chambres consulaires ont donc été de facto reliées au processus dit de « Beauvau », ce point étant considéré comme d'importance stratégique, eu égard aux enjeux économiques et sociaux qu'il véhicule.

Dès la réunion du 16 septembre 2022 au titre du Comité stratégique entre le ministre de l'Intérieur et les membres de la délégation des élus corses portant sur les caractéristiques économiques et sociales de la Corse, les spécificités de l'économie insulaire étaient abordées, ainsi que la nécessité d'y répondre par des outils adaptés à la Corse.

Les attentes de la société civile et des chambres consulaires, en lien avec le processus de construction d'un statut d'autonomie, ont été rappelées.

L'impact d'une gouvernance « éclatée » dans un territoire de taille réduite, peuplé de moins de 360 000 habitants, et la structure économique dépendant largement des flux extérieurs, notamment touristiques, ont été évoqués.

Les enjeux économiques et institutionnels ont été de nouveau présentés à la réunion suivante du comité stratégique du 24 février 2023 consacrée aux institutions, au foncier et à l'urbanisme, en présence du Président de la République.

Le dossier stratégique de l'organisation institutionnelle entre la Collectivité de Corse et la CCI de Corse a par ailleurs été abordé lors d'un entretien avec le Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique le 13 novembre 2023, complété par des échanges techniques écrits et oraux les 27 novembre ainsi que les 6, 7, 12 et 20 décembre 2023 sur la recherche d'un modèle spécifique d'organisation consulaire en Corse.

Le dossier ne connaissant pas de concrétisation significative et le temps s'écoulant, il est apparu nécessaire de travailler, à titre de filet de sécurité, à des scénarios dits « de jonction » afin de disposer d'une solution juridique permettant d'assurer la continuité de gestion et la permanence du service public entre la fin des concessions au 31 décembre 2024 et l'entrée en vigueur de la loi annoncée.

**III - La proposition d'un scénario de jonction : la création, à titre transitoire, d'un SMO (Syndicat mixte ouvert) entre la Collectivité de Corse et la CCI de**

## **Corse**

Il est apparu rapidement et de façon partagée, y compris lors des échanges avec le Gouvernement fin 2023, que parmi les différentes options envisageables pour le cas où la solution pérenne prévue en son principe par la loi « Pacte » ne pourrait être mise en œuvre dans les délais requis, la constitution d'un Syndicat Mixte Ouvert (SMO) entre la Collectivité de Corse et la CCI de Corse répondait bien aux besoins d'assurer cette jonction, préservait l'avenir et garantissait dans l'intervalle une gestion publique de qualité des aéroports insulaires.

La dissolution de l'Assemblée Nationale au mois de juin 2024, la composition très instable de la nouvelle Assemblée élue depuis et la grande difficulté qui en a découlé à constituer un nouveau Gouvernement, prolongés par le silence persistant du Gouvernement, y compris démissionnaire, sont venus confirmer que la réforme législative prévue à l'article 46 de la loi PACTE ne serait raisonnablement plus atteignable dans les délais requis, un véhicule législatif étant nécessaire et ne pouvant à l'évidence être mobilisé eu égard au contexte.

Bien que le projet de création d'un établissement public spécifique rattaché à la tutelle de la Collectivité de Corse restait l'objectif à atteindre, il apparaissait donc indispensable de définir et mettre en œuvre une organisation intermédiaire des pouvoirs publics concernés par la gestion déléguée des ports et aéroports la plus lisible et efficace possible, ceci dans l'attente de cette réforme structurelle pérenne.

La solution SMO avec quasi-régie ascendante a été présentée au vote de l'AG extraordinaire de la CCI en date du 3 octobre 2024.

Le représentant de l'État, présent en cette occasion, a émis publiquement des doutes et réserves sur la faisabilité juridique de cette solution.

Cette position a engendré une situation de crise, qui s'est notamment traduite par un mouvement spontané de blocage total des ports et aéroports de l'île.

Cette crise a finalement pu se dénouer en un peu plus de 24 heures, grâce notamment à l'implication forte de Mme Catherine Vautrin, alors Ministre du Partenariat avec les territoires et de la Décentralisation, en charge de la Corse, les échanges intervenus à titre principal entre celle-ci et le Président du Conseil exécutif de Corse, en concertation avec le Président de la CCIC, se traduisant par un communiqué de presse commun de la Ministre et de M. François Durovray, Ministre délégué aux Transports, le 4 octobre 2024, (communiqué annexé au présent rapport).

Il a été décidé de travailler de front sur deux hypothèses :

- La vérification de la faisabilité juridique de l'option « SMO » (scénario dit « de jonction ») ;
- La rédaction d'un projet de loi visant à créer un nouvel établissement public rattaché à la Collectivité de Corse (scénario dit « principal », puisque conforme à l'article 46 de la loi PACTE).

## **IV - La relance du processus législatif visant à la mise en œuvre du transfert de**

## **la tutelle : la transmission pour avis d'un avant-projet de loi portant création de l'établissement public du commerce et de l'industrie de la Corse**

Parallèlement aux travaux sur la possibilité de mettre en place le scénario dit « de jonction », le Gouvernement a souhaité privilégier le processus législatif consacré par l'article 46 de la loi PACTE et devant aboutir au rattachement de la CCIC et de la CMA à la Collectivité de Corse.

À l'issue de réunions qui se sont tenues entre l'Etat, la CCIC et la Collectivité de Corse les 10 et 31 octobre 2024, l'Etat, représenté par Mme la Ministre Catherine Vautrin et son cabinet, en présence de la Direction Générale des Collectivités locales, a confirmé sa ferme volonté d'engager le transfert de tutelle par voie législative, prévu à l'article 46 de la loi Pacte.

L'État a également autorisé la prolongation exceptionnelle des actuelles concessions, pour le temps strictement nécessaire à la validation et à la mise en œuvre du nouveau modèle.

À la suite de la censure et de la démission du gouvernement Barnier et à la désignation du nouveau gouvernement Bayrou, plusieurs réunions de travail se sont alors tenues avec l'Etat, représenté par Monsieur le Ministre François Rebsamen, son Directeur de Cabinet, en présence de la Direction Générale des Collectivités locales, afin de travailler à l'élaboration d'un projet de loi devant permettre le transfert de la tutelle des CCIC et de la CMA à la Collectivité de Corse.

Le 21 février 2025, une réunion de travail a été organisée au ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation afin de préciser le calendrier législatif prévisionnel. Il avait également été convenu que l'Assemblée de Corse serait saisie dès l'avant-projet de loi afin de formuler un avis, en amont de la présentation en Conseil des Ministres et du déclenchement du processus législatif.

Cet avant-projet a été transmis au Conseil exécutif de Corse pour recueillir et éventuellement intégrer ses observations, le 25 février 2025.

Par courrier en date du 11 mars 2025 adressé à M. le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, le Président du Conseil exécutif de Corse faisait part de ses observations et demandes d'évolutions du contenu de l'avant-projet de loi, à travers les sept points suivants (cf. point V du présent rapport) :

- 1 - Si le projet de loi se limite au rattachement de la CCIC, il s'avère nécessaire de prévoir les mesures et garanties idoines pour permettre un rattachement rapide de la CMA de Corse à la Collectivité de Corse ;
- 2 - La nécessité de procéder au transfert des compétences consulaires et de tutelle à la Collectivité de Corse ;
- 3 - La nécessité de déterminer le montant de la compensation financière des charges ainsi transférées de l'État à la Collectivité de Corse ;
- 4 - Le choix d'un statut d'EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) plutôt que d'EPA (établissement public à caractère administratif) ;
- 5 - La nécessité d'expertiser les avantages/inconvénients du recours à un comptable public ou à une comptabilité privée, avec un trésorier et un commissaire au compte ;
- 6 - La nécessité de garantir le maintien du statut actuel du personnel de la

- CCIC repris par l'Établissement Public et prévoir la possibilité pour l'Établissement Public de recruter des contractuels de droit privé ;
- 7 - Prévoir une gouvernance dualiste de l'établissement public ;

Si l'État s'est dit favorable à la prise en compte de ces évolutions, le calendrier resserré ne lui a toutefois pas permis de les intégrer dans le cadre de l'avant-projet de loi transmis, par le Préfet de Corse, le 14 mars 2025 au Président du Conseil exécutif de Corse.

Cet avant-projet de loi prévoit les principales mesures suivantes :

- La création au 1<sup>er</sup> janvier 2026 d'un Etablissement Public Administratif reprenant l'ensemble des missions actuellement exercées par la CCI de Corse. Ces missions sont visées au sein d'un nouvel article L. 4424-42 du CGCT. L'avant-projet de loi ne prévoit pas à ce stade le rattachement de la Chambre des métiers et de l'Artisanat de Corse à la Collectivité de Corse.
- La gouvernance de l'établissement public repose sur un conseil d'administration majoritairement composé de représentants élus de l'Assemblée de Corse. Les autres membres du conseil d'administration sont des représentants des professionnels élus pour cinq ans selon les mêmes modalités que celles actuellement applicables aux CCI. Il est présidé par un conseiller exécutif de Corse, désigné par le Président du Conseil exécutif.
- Les ressources du syndicat reprennent celles prévues pour les CCI, à savoir les impositions, les ventes de services, les participations, et les subventions.
- L'avant-projet de loi prévoit la reprise de l'ensemble du personnel de la CCI de Corse par le nouvel établissement créé. À ce stade, il est aussi prévu l'harmonisation de la situation du personnel afin d'aboutir au 1<sup>er</sup> janvier 2028 à ce que l'ensemble des agents affectés aux activités de service public administratif de l'Établissement Public ait la qualité, soit de fonctionnaires territoriaux ou de contractuels de droit public. Il est également prévu que l'ensemble des agents affectés aux activités industrielles et commerciales de l'Établissement Public ait la qualité d'agents de droit privé, relevant du code du travail. Selon la rédaction actuelle de l'avant-projet de loi, à terme, l'Établissement Public ne devrait disposer que de fonctionnaires, de contractuels de droit public ou de droit privé.
- Les représentants des professionnels au sein de la CCIC seront maintenus au sein de l'Établissement Public jusqu'aux prochaines élections des représentants des professionnels.

Ces dispositions légales devront être complétées par un décret d'application et des statuts de l'Établissement Public, approuvés par délibération de l'Assemblée de Corse.

Plusieurs de ces points apparaissant constitutifs de difficultés majeures, le Conseil exécutif de Corse a souhaité, avant de transmettre l'avant-projet de loi à l'Assemblée de Corse, que le Gouvernement puisse confirmer qu'il était ouvert à la possibilité de les faire évoluer.

Cette possibilité d'évolution a été confirmée par un premier courrier du Ministre François Rebsamen en date du 13 mars 2025.

Ce premier courrier a été confirmé et développé par une seconde lettre du Ministre en date du 21 mars 2025 dans laquelle le Ministre précise l'accord de principe du

Gouvernement sur les points suivants :

- L'élargissement à terme du champ d'intervention du nouvel établissement aux missions actuellement confiées à la CMA de Corse ;
- La confirmation du lien de quasi-régie entre l'EP et la CdC ;
- La requalification législative en EPIC ;
- Le transfert de la taxe pour frais de chambre pour un montant de 3,5M€ ;
- La détermination par voie réglementaire d'un régime de comptabilité privée ;
- Le droit de conserver le statut actuel des agents et des conventions collectives applicables indépendamment des fonctions exercées ;
- Le fait que les statuts que délibéra l'Assemblée de Corse pourront prévoir une distinction entre un comité stratégique sous le contrôle de la CdC et un comité exécutif présidé par un représentant élu des professionnels.

Conformément à l'article L. 4422-16 V du CGCT imposant la consultation préalable de l'Assemblée de Corse sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse, l'Assemblée de Corse doit émettre un avis sur cet avant-projet de loi.

Afin d'aboutir à la création de l'Établissement public du commerce et de l'industrie de la Corse au 1er janvier 2026, l'État a demandé à l'Assemblée de Corse de se prononcer en urgence, dans un délai de quinze jours, sur cet avant-projet de loi.

À la suite de l'avis émis par l'Assemblée de Corse, l'avant-projet de loi fera l'objet d'un avis du Conseil d'État et pourrait faire l'objet d'évolutions. Il sera ensuite soumis à la discussion au Parlement dans le cadre d'une procédure accélérée n'impliquant qu'une seule lecture devant chaque chambre du Parlement (puis, convocation d'une Commission mixte paritaire si besoin).

Comme le Président du Conseil exécutif de Corse l'a d'ores et déjà précisé dans son courrier du 11 mars dernier, cet avant-projet de loi doit évoluer sur plusieurs aspects afin de répondre aux orientations et intérêts de la Collectivité de Corse.

## **V - Les évolutions, modifications, et précisions à l'avant-projet de loi proposées par le Conseil exécutif de Corse**

**V.1** - L'avant-projet de loi constitue une avancée importante et fondamentale afin de permettre le rattachement de la CCIC et de la CMA à la Collectivité de Corse dans des conditions efficientes.

Il apparaît néanmoins nécessaire qu'il évolue sur les points suivants :

**1** - Si l'avant-projet de loi prévoit la reprise par l'établissement public à créer des principales missions exercées par la CCIC, celui-ci ne prévoit toutefois pas de transfert des compétences consulaires et de tutelle de l'État à la Collectivité de Corse.

À ce titre, il doit être rappelé que la Collectivité de Corse ne dispose pas des nombreuses compétences qu'exercent la CCIC. Tel est notamment le cas :

- Des missions d'intérêt général qui sont confiées aux établissements du réseau des CCI par les lois et les règlements ;

- Des missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises ;
- Les missions mentionnées à l'article L. 123-29 du Code de commerce ;
- Les missions mentionnées à l'article 3 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 pour la délivrance des cartes professionnelles de certaines professions immobilières.
- Etc...

Or, un transfert de ces compétences de l'État à la Collectivité de Corse semble préférable à plusieurs titres.

Tout d'abord, seul un tel transfert de compétences permettra notamment de fonder, de définir et d'encadrer les pouvoirs de tutelle de la Collectivité de Corse repris de l'État. Ces pouvoirs importants sont actuellement définis aux articles L. 712-2, L. 7126, L. 712-12 et R. 712-2 à R. 712-11 du Code de commerce et sont exercés par trois services de l'Etat (le SGAC, La DREETS, et la DRFIP).

De plus, ce transfert de compétences matérialise le transfert de charges important de l'État à la Collectivité de Corse, notamment au titre de la tutelle qui devra désormais être exercée par cette dernière en lieu et place de l'Etat.

Enfin, un tel transfert de compétences apparaît indispensable pour pouvoir matérialiser une relation de quasi régie (ou « in house ») entre la Collectivité de Corse et l'Établissement Public à créer. À ce titre, il doit être rappelé qu'une telle relation de quasi-régie implique, d'une part, que la Collectivité de Corse puisse exercer sur l'Établissement public un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, et, d'autre part, que l'Établissement public réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées statutairement ou contractuellement par la Collectivité de Corse. Or, à défaut de transfert des compétences de l'État à la Collectivité de Corse, ce deuxième critère ne pourrait pas être rempli. Une relation de quasi régie entre la Collectivité de Corse et cet Établissement Public serait donc juridiquement fragile.

Dès lors, il apparaît indispensable d'ajouter un article spécifique au sein du projet de loi afin de prévoir de tels transferts de compétences de l'État à la Collectivité de Corse, compétences qui seront mise en œuvre, à l'exception de la tutelle, par l'Établissement Public.

Cet article devra prévoir que les missions et actions exercées par l'Établissement Public interviendront dans les conditions préalablement définies par l'Assemblée de Corse et, sans préjudice des missions déjà mises en œuvre par l'Agence de Développement Économique de la Corse (ADEC) et l'Agence de Tourisme de la Corse (ATC) qui devront s'exercer en coordination avec la désormais intégration de celles des CCI.

S'agissant de la tutelle actuellement exercée par trois services de l'État (le SGAC, la DREETS, et la DRFIP) et qui devra être exercée par la Collectivité de Corse, si le projet de loi devait acter le principe d'une telle tutelle administrative et financière, en revanche, ses modalités de mise en œuvre ne devraient être précisées que dans les statuts de l'Établissement Public.

**2** - Le statut de l'Établissement public du commerce et de l'industrie de la Corse

doit nécessairement relever de la catégorie des Établissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC).

Le projet de loi prévoit que l'Établissement public à créer sera un Établissement Public Administratif. Toutefois, les activités qui seront exercées par l'Établissement Public seront à plus de 90 % de nature industrielle et commerciale. Dès lors, il apparaît nécessaire de privilégier la création d'un Établissement Public à caractère Industriel et commercial.

**3** - Le projet de loi doit également être modifié en intégralité sur la problématique du personnel de l'Établissement Public, tant s'agissant du statut du personnel repris de la CCIC, que du processus de régularisation envisagé à l'article 4 du projet de loi. En effet, la situation du personnel de la CCIC est une préoccupation majeure de la Collectivité de Corse.

Dès lors, s'agissant du personnel actuel de la CCIC, le projet de loi devrait prévoir selon nous un changement d'employeur sans pour autant opérer un changement de la situation des agents. Ainsi, la diversité des situations actuelles des personnels de la CCIC devrait être reprise en l'état par l'Établissement public, sans aucun changement. Si un droit d'option peut être proposé aux agents, en revanche, aucun changement contraint ne devrait être prévu.

Par ailleurs, s'agissant du personnel qui pourrait être recruté par l'Établissement Public, un régime unifié de contractuel de droit privé devrait être privilégié. Ainsi, à l'instar de ce qu'a prévu l'article 40 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 dite loi « PACTE » notamment pour les CCIC, le projet de loi devrait prévoir que l'Établissement Public recrute des personnels de droit privé pour l'exercice de ses missions, que celles-ci puissent être qualifiées de service public administratif ou de service public industriel et commercial. Un tel statut unifié des agents pouvant être recruté par l'Établissement public doit être privilégié plutôt qu'un régime différencié, tel que le projet de loi le prévoit actuellement, selon la nature des missions exercées par l'Établissement Public.

**4** - La gouvernance de l'Établissement Public actuellement prévue par l'avant-projet de loi doit également faire l'objet d'évolutions.

En effet, le conseil d'administration de l'Établissement Public prévu par le projet de loi pourrait être un système de gouvernance dualiste.

Ainsi, il pourrait être prévu un Conseil de surveillance jouant le rôle de comité stratégique majoritairement composé de représentants de la Collectivité de Corse et d'un directoire. Ce dernier sera composé majoritairement des représentants professionnels et un ou plusieurs représentants de la Collectivité de Corse, désigné par le Président du Conseil exécutif de Corse. Les représentants des professionnels désignés comme actuellement prévu par le projet de loi ne seraient pas désignés au sein du conseil de surveillance et au sein du directoire, mais au sein d'une instance ad hoc de l'Établissement Public qui procéderait, ensuite, à leur désignation au sein du Directoire et du conseil de surveillance.

Un tel système de gouvernance dualiste pourrait reprendre celui prévu pour les grands ports maritime et fluvio-maritimes (articles L. 5312-1 à L. 5312-18 du Code des transports).

Il pourra être prévu que le conseil de surveillance arrête les orientations stratégiques de l'établissement et exerce un contrôle permanent de la gestion de l'établissement public par le directoire. Il vérifiera les comptes établis par le Directoire. Il pourra être prévu que les décisions stratégiques et les plus importantes identifiées dans les statuts de l'Etablissement public ne soient adoptées par le Directoire qu'avec l'autorisation préalable du conseil de surveillance.

**5** - Le projet de loi devra prévoir de nombreuses adaptations législatives pour tenir compte dans les différents textes de loi de la création, en Corse, de l'Etablissement public en lieu et place de la CCIC. A cette fin, le projet de loi devrait notamment :

- Compléter les missions de l'Etablissement Public prévues au nouvel article L. 4424-42 du CGCT, afin d'inclure les missions suivantes :
  - o Dans les conditions prévues par le code de l'urbanisme, l'établissement public est associé à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme.
  - o Pour la réalisation d'aménagements commerciaux, l'établissement public peut se voir déléguer le droit de préemption par les communes ou les établissements de coopération intercommunale compétents.
  - o Les missions mentionnées à l'article L. 312-6 du Code de la construction et de l'habitation.
- Compléter les articles L. 711-22 à L. 711-25 du Code de commerce relatifs aux CCI locales afin de les rendre applicables, en Corse, à l'Etablissement Public ;
- Compléter les articles L. 135H et L.135 Y du livre des procédures fiscales afin de les rendre applicables, en Corse, à l'Etablissement Public ;
- Compléter les articles 371 Ter I et 371 ter J de l'annexe II du Code général des impôts afin de les rendre applicables, en Corse, à l'Etablissement Public ;
- Compléter les articles L. 141-24, L. 141-29, L. 711-17, L. 711-19 et L. 711-21 du code de commerce afin de les rendre applicables, en Corse, à l'Etablissement Public ;
- Compléter les articles L. 716-12, L. 343-7, L. 521-13 et L. 615-14-1 du Code de la propriété intellectuelle afin de les rendre applicables, en Corse, à l'Etablissement Public.

Afin de garantir la continuité des engagements contractuels pris par la CCIC sans pour autant induire un risque financier pour l'Etablissement Public à créer le projet de loi devra prévoir que les contrats de la CCIC repris par l'Etablissement Public sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La chambre de commerce et d'industrie de Corse informe les cocontractants de cette substitution.

Ainsi, un avis favorable de l'Assemblée de Corse sur cet avant-projet de loi peut être envisagé sous la réserve de la prise en compte, par l'Etat, de ces différentes demandes d'évolutions.

**V.2** - Par ailleurs, si en raison du caractère particulièrement resserré du calendrier et

des contraintes de l'exercice, l'avant-projet de loi n'a pas pu prévoir le rattachement de la CMA de Corse à la Collectivité de Corse, la Collectivité de Corse réaffirme sa volonté de procéder, conformément à la loi PACTE, à un rattachement à la Collectivité de Corse, tant de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse, que de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat de Corse.

Il est donc important de disposer rapidement d'un nouveau projet de loi permettant le rattachement de la CMA de Corse à la Collectivité de Corse.

**V.3** - Enfin, de tels transferts de compétences, impose de procéder rapidement à un travail sur la détermination du montant de la compensation financière des charges ainsi transférées de l'État à la Collectivité de Corse.

Un tel transfert de charges apparaît particulièrement important, eu égard notamment, à l'importance des moyens devant être consacrés à l'exercice de la tutelle par la Collectivité de Corse. À ce titre, l'article 72-2 de la Constitution rappelle explicitement que *« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*.

Il doit être précisé que c'est la prochaine loi de finances pour 2026 qui devra notamment prévoir cette compensation financière.

À ce stade, le montant de la compensation financière inhérente au transfert de compétence devant être opérée par l'État vers la Collectivité de Corse ne peut être estimé. Une phase de diagnostic et d'évaluation (financier/comptable) permettra, en sus des échanges avec l'État, de déterminer ce montant.

S'agissant des éléments financiers les plus récents, il apparaît que la Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse tire ses ressources financières de plusieurs sources principales.

Selon le Budget exécuté 2023, ces ressources s'élèvent à plus de 110 M€ et se répartissent comme suit :

- Redevances d'exploitation et prestations de services aux entreprises : la CCI de Corse gère plusieurs infrastructures, notamment des ports et des aéroports, générant des redevances d'exploitation. Ces ressources représentent l'essentiel des revenus de la CCI, soit près de 100 M€.
- Taxe pour Frais de Chambre (TFC) et autres revenus d'origine publique (taxe d'apprentissage notamment). Près de 8 M€ sont perçus par la chambre à ce titre.

En 2023, ces ressources annuelles ont été insuffisantes pour couvrir le niveau de charges exécutées qui est de 123 millions. Les principaux postes sont les personnels (près de 56 millions), les achats/charge externe pour fonctionnement courant (34 millions), les amortissements et charges financières correspondant à la politique d'investissement et de financement de la CCI (23 millions).

La totalité des actifs de la CCI pèse près de 200 millions d'euros, dont 103 millions

d'actifs immobilisés et 50 millions de trésorerie. Le solde correspond à diverses créances résultant des cycles d'exploitation des activités de la CCI. Le passif est de près de 200 millions dont 97 millions de fonds propres et quasi-fonds propres, le reste étant constitué de 83 millions de dette court et long et terme ainsi que 23 millions de provisions pour risque (indemnité de départ en retraite, divers contentieux, etc.).

Outre, la nécessité de compenser financièrement l'intégralité de charges reprises de l'État par la Collectivité de Corse, la prochaine loi de finances pour 2026 devra nécessairement préciser les modalités de perception et d'affectation du produit de la taxe pour frais de chambre, perçu sur le territoire de la Corse, prévue à l'article 1600 du Code général des impôts. Une dotation de transfert définie en loi de finances complètera cette dotation en tant que de besoin pour compenser l'écart entre les produits fiscaux collectés et ceux affectés à la CCI de Corse sur la base d'une estimation moyenne des 5 dernières années.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.