

ASSEMBLEE DE CORSE

4 EME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021

REUNION DES 22 ET 23 JUILLET 2021

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**AVVISU NANT'À À U PRUGETTU DI DECRETU RILATIVU
À A CREAZIONE DI UNA DIREZZIONE DI U MARE È DI U
LITURALE DI CORSICA**

**AVIS DE L'ASSEMBLÉE DE CORSE PORTANT SUR LE
PROJET DE DÉCRET RELATIF À LA CRÉATION D'UNE
DIRECTION DE LA MER ET DU LITTORAL DE CORSE**

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

I - Présentation des dispositions du décret

Le projet de décret soumis à avis de l'Assemblée de Corse prévoit la création en Corse d'une Direction régionale et interdépartementale de l'Etat en charge des politiques publiques de la mer et du littoral. La création de cette nouvelle direction vise à renforcer l'action de l'Etat dans les domaines de la mer et du littoral sous l'autorité du Préfet de Corse et de la Corse-du-Sud et sous l'autorité fonctionnelle du Préfet de la Haute-Corse et du préfet maritime de la Méditerranée. L'entrée en vigueur de ce décret interviendrait au 1^{er} septembre 2021.

Les services déconcentrés de l'Etat en charge des politiques publiques de la mer et du littoral intéressant géographiquement la Corse dépendent à ce jour de la Direction Interrégionale de la Méditerranée, basée à Marseille, laquelle fonctionne sans direction dédiée située sur le territoire insulaire, d'une part, et d'autre part via les Services Mer et Littoral des Direction départementale des territoires et de la Mer de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.

1) Missions de la future Direction de la Mer et du Littoral de Corse (ci-après dénommée « *DMLC* ») :

Le projet de décret - en son article 2 - énumère cinq missions confiées à la future DMLC chargée de conduire les politiques de l'Etat en matière de développement durable de la mer et du littoral :

- La mise en œuvre des politiques de l'Etat en matière de gestion des ressources marines et, en veillant à leur cohérence, la mise en œuvre également des politiques de régulation des activités exercées en mer et sur le littoral (à l'exclusion de celles relevant de la défense et de la sécurité nationales, du commerce extérieur, mentionnées au 1^o de l'article 3 du décret-n° 2010-130 du 11 février 2010).
- La planification des activités en mer conduite par la direction interrégionale de la mer Méditerranée ainsi que la gestion et la protection des milieux marins en concours avec la direction interrégionale de la mer Méditerranée et encore, la gestion et la protection du littoral et la gestion intégrée des zones côtières et du domaine public maritime au titre du 2^o de l'article 3 du décret n° 2010-130 du 11 février 2010, et ce, en concours avec la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- La prise en compte :
 - de l'intérêt général et du développement durable dans les activités mentionnées au titre du 3^o de l'article 3 du décret du 11 février 2010 et dans les activités qui s'exercent concurremment sur les espaces littoraux,

- des intérêts mentionnés au b 3° de l'article 3 du décret du 11 février 2010, des intérêts du littoral, et des activités littorales dans la conception, le suivi et le contrôle des activités ou des projets susceptibles d'avoir des conséquences sur ce milieu.
- La prise en charge des missions portuaires de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de déplacements et de transports mentionnées au 7° du I de l'article 3 du décret du 3 décembre 2009.
- La prise en charge des missions relatives à la gestion des épaves et navires abandonnés dans le cadre des articles R. 5141-1 à R. 5141-14 et R. 5142-1 à R. 5142-25 du Code des transports.
- L'exercice des pouvoirs de polices maritimes et portuaires afférentes aux différentes missions déjà mentionnées.

2) Les attributions du Directeur de la mer et du littoral en Corse :

Le projet de décret prévoit l'exercice par le directeur de la mer et du littoral de Corse nommé dans les conditions du décret du 31 décembre 2019, de plusieurs attributions :

- Tout d'abord, l'exercice des attributions prévues au II de l'article 3 du décret du 11 février 2010 relatives à :
 - La lutte dans la frange littorale et à terre contre les pollutions accidentelles du milieu marin,
 - La gestion du centre de stockage POLMAR Terre,
 - La tutelle de pilotage maritime, la promotion du développement économique des activités liées au transport maritime, et à la navigation de plaisance.
- Le concours pour l'interface entre l'ORSEC maritime et l'ORSEC départementale ou plan communal de sauvegarde de la commune concernée et notamment, le concours au préfet maritime de la Méditerranée ou au préfet de département concerné selon les dispositions spécifiées dans les dispositifs ORSEC maritimes et départementaux.
- L'exercice des attributions mentionnées au III de l'article 3 du décret du 11 février 2010 relatives :
 - A la réglementation de l'exercice de la pêche maritime, soit à titre professionnel, soit à titre de loisir,
 - Au contrôle de l'activité et de la gestion du comité régional des pêches maritimes et élevages marins et des prud'homies de pêcheurs mentionnées dans le décret du 19 novembre 1859,
 - Au contrôle de la qualité zoosanitaire des produits de la mer et à la promotion du développement économique des activités liées à la pêche, et les cultures marines,
 - A la gestion et du contrôle des activités de pêche maritime, d'aquaculture, de navigation maritime professionnelle et de plaisance,
 - A la promotion du développement économique des activités liées au nautisme,
 - A la gestion et de la protection des milieux prévues au 1° de l'article 2 du décret du 27 février 2009,
 - A la gestion administrative des navires et gens de mer,
 - A la gestion des activités de plaisance.
- Le concours à la préparation et à l'exécution des mesures de défense et de sécurité concernant les transports maritimes,

- La coordination des actions menées sur la mer et le littoral de Corse avec celles des établissements publics de l'Etat concernés.

3) L'autorité sur la Direction de la mer et du littoral :

Le projet de décret prévoit que la future DMLC exercera ses compétences sous l'autorité du Préfet de Corse, préfet de la Corse-du-Sud.

La future DMLC est également placée sous l'autorité fonctionnelle, au titre de l'article 1^{er} du projet de décret, *« dans les départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse du Préfet de département, et du préfet maritime de la Méditerranée »*.

II - Analyse du projet de décret relatif à la DMLC

Le projet de décret relatif à la création de la DMLC apparaît comme un relatif progrès par rapport à la situation antérieure, en ce qu'elle crée une Direction « *régionale* » dédiée à la Corse, dont les moyens matériels et humains seront installés sur l'île.

Cependant, cette réforme des services déconcentrés de l'Etat soulève également un certain nombre de problèmes, aussi bien concernant la méthode mise en œuvre que sur le fond, concernant la répartition des compétences entre l'Etat d'une part, et la Collectivité de Corse et ses offices et agences - dont bien sûr l'Office de l'environnement - d'autre part, et ce dans un domaine stratégique pour la Corse.

L'économie générale de ce projet de décret est en effet celle du renforcement de la déconcentration, qui s'effectue au détriment de la logique de décentralisation, a fortiori de celle souhaitée par le suffrage universel d'une mise en œuvre progressive d'un statut d'autonomie de plein droit et de plein exercice.

1) La création d'une Direction Régionale dédié au territoire corse - un relatif progrès

Les problématiques de la pêche, de la conservation de la biodiversité, du développement durable ou des transports, sont des enjeux majeurs et présentent toute des particularités importantes et spécifiques à la Corse, territoire insulaire.

Par exemple, en ce qui concerne la pêche, les décisions d'ouverture et de fermeture de la pêche sont décidées espèces par espèces, dans un souci de préserver les ressources halieutiques et la biodiversité.

Il était donc totalement incongru que de telles décisions, locales par essence, soient prises au sein d'une direction interrégionale située en dehors du territoire insulaire.

La création de la DMLC représente donc un progrès par rapport à la situation antérieure.

M. Gérard Romiti, patron pêcheur et armateur insulaire, Président du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, instance socioprofessionnelle, avait d'ailleurs considéré que la création de la DMLC était une avancée, lors de l'annonce de cette réforme aux Assises de la Mer en décembre 2019.

2) La persistance et le renforcement d'une matrice régionale et bidépartementale des services déconcentrés de l'Etat en Corse

L'Etat malgré la fusion des trois collectivités intervenue, effective au 1^{er} janvier 2018, continue à organiser ses services déconcentrés sur la matrice régionale et bi-départementale.

Ainsi peut-on lire en préambule du Décret, la « *création d'une direction régionale et interdépartementale de l'Etat en Corse en charge des politiques publiques de la mer et du littoral.* » ou encore, à l'article 1^{er} « *la direction régionale et interdépartementale de la mer et du littoral de Corse, dénommée direction de la mer et du littoral, est un service déconcentré de l'Etat relevant des ministres chargés de la mer, de la pêche maritime, des transports, de l'écologie et du développement durable ».*

Plus encore, il est précisé à l'article 2 du projet de décret, I : « *Sous réserve des compétences attribuées à d'autres services ou établissements publics de l'État, la direction de la mer et du littoral de Corse est chargée de conduire les politiques de l'État en matière de développement durable de la mer et du littoral.* »

En effet, il convient ici de rappeler que la mise en place de la Collectivité de Corse depuis janvier 2018 ne s'est pas accompagnée du toilettage, pourtant indispensable, des administrations déconcentrées de l'Etat faisant doublon avec les services de la Collectivité de Corse.

Le fait de conserver la matrice régionale et bi-départementale de l'Etat induit ainsi la persistance d'organismes de droit commun qui complexifient le processus de décision dans un grand nombre de secteurs d'interventions.

Cette situation préjudiciable a été entérinée et reste maintenue, malgré des alertes formulées auprès des services de l'Etat lors des travaux préparatoires à la mise en place de la collectivité unique, ainsi que depuis la mise en place de celle-ci.

Ainsi, le Décret ne fait à aucun moment mention des services de la Collectivité de Corse en charge des milieux naturels ou de l'aménagement du territoire.

A titre d'illustration, le Président du Conseil exécutif de Corse met en œuvre les orientations de protection, de mise en valeur et de développement déterminées par la Charte de chacun des Parcs régionaux de Corse.

Nulle mention non plus de l'Office des Transports de Corse, compétent en matière de transports maritimes, ni de l'Office de l'Environnement compétent en ce qui concerne la préservation des milieux marin, la pêche et l'aquaculture depuis la création d'un service de la Mer en son sein en 1998.

Le service de la Mer au sein de l'Office de l'Environnement de la Corse s'attache à la mise en œuvre des principaux objectifs définis dans le cadre du Plan de Développement de la Corse (PADDUC) en matière de gestion et de protection du milieu marin et littoral.

Ce service s'articule autour d'un programme d'actions sur les thèmes suivants dont la gestion s'effectue notamment au travers d'aides financières et de suivis environnementaux :

- Le soutien aux activités de la pêche professionnelle et de l'aquaculture via le FEAMP (Fonds Européen pour la Pêche et les Affaires Maritimes), le RCEN (Aides en faveur de la Pêche et de l'Aquaculture) et le de minimis ;
- L'élaboration de programmes de préservation de la biodiversité via par exemple les plans régionaux d'action en faveur des espèces menacées par les aires protégées terrestres et maritimes ;
- L'aménagement du milieu marin et littoral via des axes d'intervention qui peuvent comprendre plusieurs programmes comme la mise en place de dispositifs d'information in situ permettant d'attirer l'attention du public sur les points sensibles du littoral ;
- La réalisation d'études, de recherches et la synthèse des connaissances, gestion de la ressource halieutique ;
- La sensibilisation à l'environnement marin.

La Collectivité de Corse et ses agences et offices ont engagé une action visant à mettre en place une gestion intégrée et cohérente de l'espace et des ressources de la mer et du littoral en prenant en compte les enjeux naturels, terrestres et marins, économiques et sociaux à l'échelle d'une zone littorale.

Le Conseil exécutif de Corse souhaite à cet égard initier à brève échéance un grand projet fédérateur autour de la Mer, en mobilisant l'ensemble des acteurs (transporteurs maritimes, pêcheurs et aquaculteurs, chercheurs du domaine de la biodiversité marine, fédérations du nautisme et de la plaisance, formateurs, etc.) et des intercommunalités, dotés également de pouvoirs propres dans ce domaine, en vue de coconstruire, dans le cadre d'une gouvernance unifiée, une stratégie de protection et de valorisation adaptée aux enjeux spécifiques de la Corse, qui doit s'affirmer comme pionnière et exemplaire en Méditerranée.

Or, il est difficile de voir dans le projet de décret une même conception d'une approche globale de la conduite des politiques publiques en la matière lorsque la collaboration avec la Collectivité de Corse n'est même pas mentionnée.

Il apparaît que la mise en place de la DMLC s'inscrit dans une logique similaire au récent renforcement des services déconcentrés de l'Etat dans le domaine de l'action économique.

Pour rappel, les DIRECCTE (« Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi ») ont été transformées depuis le 1^{er} avril 2021 en directions régionales et directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (« DREETS »), voyant leur compétences renforcées dans le domaine de la politique du travail et du développement et de la sauvegarde des entreprises, de la politique de l'emploi, de la cohésion sociale, de la formation des professions sociales et de l'insertion sociale. Ces nouvelles entités conservent des compétences dans des domaines concurrents aux compétences de la Collectivité de Corse et de ses agences et offices, alors qu'une logique de décentralisation par bloc de compétences aux collectivités locales étaient défendues par les partisans de la décentralisation depuis plusieurs années. L'avis défavorable de l'Assemblée de Corse a été totalement ignoré.

La création de la DMCL, qui n'a pas associé les différents services de la Collectivité lors de son élaboration, participe d'une politique générale de l'Etat privilégiant le

renforcement de son action déconcentrée, sans prise en compte des compétences des collectivités territoriales et de la logique de décentralisation.

3) La multiplication des échelons de décision au sein même des services de l'Etat

Le renforcement des services déconcentrés de l'Etat évoqué ci-dessus est souvent défendu comme une mesure de simplification de la conduite des politiques publiques, comparé à la complexité des processus de décision au niveau local.

Non seulement ce raisonnement est inexact sur le plan des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales mais il l'est également au sein même de l'administration centrale et de ses échelons déconcentrés.

En effet à la lecture de ce projet de décret, on note que cette Direction dépend - si l'on s'en réfère à la composition actuelle du gouvernement - de plusieurs ministères. Sur le plan des services déconcentrés, les responsabilités apparaissent encore davantage complexes et enchevêtrées. Ainsi, pas moins de quatre préfets interviennent : préfet de Corse, les deux préfets de département et enfin le préfet de de la Méditerranée.

Au-delà de la bonne gestion quotidienne du service public, comment imaginer qu'en cas d'urgence, une telle multiplication d'échelons décisionnels au sein même des services de l'Etat, centraux et déconcentrés, ne ralentisse pas l'action publique ?

L'actualité nous a malheureusement fourni un exemple récent lors du dégazage sauvage sur la côte orientale au début du mois de juin 2021.

L'action de l'Etat dans le domaine de la Mer en Corse est éminemment perfectible.

On ne peut ainsi s'empêcher de penser que la logique de décentralisation par bloc de compétences permettrait de simplifier les échelons décisionnels et ainsi la mise en œuvre des politiques publiques au service des populations et de l'intérêt général.

Le centralisme et la déconcentration ne sont pas synonymes de simplification.

III - Conclusion

Comme il a été exposé ci-dessus, la création d'une Direction « *régionale* » de la Mer et du Littoral dédiée à la Corse apparaît comme un progrès relatif par rapport à la situation antérieure où ces problématiques dépendaient de la Direction Interrégionale de la Méditerranée, basée à Marseille, et des deux services Mer et Littoral des Directions départementales des territoires et de la Mer basés à Ajaccio et Bastia.

On peut espérer que les problématiques spécifiques à la Corse seront ainsi mieux prises en compte.

Cependant, on ne peut que regretter que, d'une part, la Collectivité de Corse n'ait pas été associée en amont aux réflexions menées par l'Etat et, d'autre part, que les actions récentes de l'Etat s'analysent comme un renforcement de ses services déconcentrés sans collaboration avec la Collectivité de Corse et ses agences et offices, lesquels disposent pourtant de compétences dans des domaines identiques

ou connexes.

D'autant plus que la Collectivité de Corse et ses agences et offices entendent renforcer l'action conduite sur les eaux territoriales de Corse afin de mettre en œuvre une gestion intégrée et cohérente de l'espace et des ressources maritimes tout en renforçant la protection de cet espace.

Enfin, nombre des compétences qui restent des prérogatives de l'Etat dans le cadre de ce projet de décret ont vocation soit à être d'ores et déjà exercées de concert avec la Collectivité de Corse - ce que le décret devrait rappeler et préciser expressément-, soit à être transférées à celle-ci dans le cadre de l'évolution du statut de la Corse, a fortiori dans la perspective d'autonomie de plein droit et de plein exercice validé à plusieurs reprises par le suffrage universel, et notamment lors des élections territoriales des 20 et 27 juin 2021, comme un objectif prioritaire de la mandature.

Je vous propose de bien vouloir approuver le présent rapport et prendre acte de ce projet de décret, sous réserve des observations et réserves figurant dans le présent rapport.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.