

COLLECTIVITE DE CORSE

**RAPPORT
N° 2019/E3/238**

ASSEMBLEE DE CORSE

2 EME SESSION ORDINAIRE DE 2019

REUNION DES 26 ET 27 SEPTEMBRE 2019

**RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE**

**AVIS SUR LA PROPOSITION DE LOI DEPOSEE PAR M. LE
SENATEUR JEAN-JACQUES PANUNZI**

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission des Compétences Législatives et Réglementaires
Commission pour l'Evolution Statutaire de la Corse

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Le 27 mars 2019, le Sénateur M. Jean-Jacques Panunzi, a déposé au Sénat une proposition de loi (n° 414) visant à territorialiser le mode de scrutin relatif à l'élection de l'Assemblée de Corse.

Conformément au V de l'article L. 4422-16 du Code général des collectivités territoriales, il est stipulé 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 ».

La saisine devant être effectuée par l'institution ou l'élu à l'origine du dépôt, le sénateur Panunzi a sollicité le Président du Conseil Exécutif de Corse, par courrier en date du 25 avril 2019, pour que la proposition de loi soit examinée par l'Assemblée de Corse.

I - Rappel du mode de scrutin actuel : une circonscription unique à l'échelle de la Corse

Conformément à l'article L. 364 du Code électoral, auquel renvoie l'article L. 4422-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), l'Assemblée de Corse est composée de soixante-trois membres.

Elle constitue l'organe délibérant de la Collectivité de Corse qui se substitue, à compter du 1^{er} janvier 2018, aux conseils départementaux de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ainsi qu'à la Collectivité Territoriale de Corse, en application de l'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le mode de scrutin des conseillers à l'Assemblée de Corse est défini aux articles L. 365 et L. 366 du Code électoral.

La Corse forme une circonscription électorale unique (article L. 365).

Les conseillers à l'Assemblée de Corse sont élus au scrutin de liste à deux tours avec dépôt de listes complètes comportant autant de noms que de sièges à pourvoir, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

L'élection est acquise au premier tour de scrutin si une liste recueille la majorité absolue des suffrages exprimés. Dans le cas contraire, il est procédé à un second tour.

A l'issue de l'élection, il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix onze sièges. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Conformément à l'article L. 373, seules peuvent se présenter au second tour de scrutin les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 7 % du total des suffrages exprimés. Toutefois, la composition des listes présentes au second tour peut être modifiée par rapport au premier tour en y incluant des candidats d'autres listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et qui ne se présentent pas au second tour.

II - Le contenu de la proposition de loi

a) La lettre de la modification proposée : la délimitation de circonscriptions infra-départementales

La proposition de loi du sénateur Panunzi ne modifie pas le mode de scrutin de l'Assemblée de Corse en ce qui concerne :

- Le nombre de sièges : 63 ;
- La prime majoritaire de 11 sièges ;
- la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne ;
- le seuil de maintien : 7 % ;
- le seuil de fusion des listes pour le second tour : 5 %.

Elle introduit un seul changement, mais de nature fondamentale, qui porte sur la répartition des 63 sièges à pourvoir, en territorialisant le mode de scrutin. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs, « *le seul aménagement réside dans le fait que les 63 sièges à pourvoir seraient répartis en 11 sections territoriales correspondant à des territoires identifiés, en tenant compte de l'aspect démographique* ».

b) L'esprit de la modification proposée : la dénaturation profonde des institutions mises en place depuis 1982 et le premier statut particulier de la Corse

La territorialisation du mode de scrutin des conseillers de l'Assemblée de Corse proposée par le sénateur Panunzi :

- Remet en cause le principe général constitutif d'une assemblée territoriale (Corse) ou régionale (France métropolitaine) cf. *infra* ;
- Contrevient fondamentalement au principe fondateur du statut particulier de la Corse : des élus régionaux puis territoriaux, une Assemblée, et plus globalement des institutions représentant politiquement, juridiquement et symboliquement la Corse tout entière ;

Il est en effet tout d'abord à que l'article L. 365 du Code électoral définit la Corse comme une circonscription électorale unique.

Cet article constitue le fondement du mode de scrutin de l'Assemblée de Corse depuis son instauration et la première élection de ses membres, issues de la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 « *portant statut particulier de la région Corse* » et de son article 6, selon lequel « *La Corse forme une circonscription électorale unique* ».

L'ordonnance n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse, prise en application de la loi précitée du 7 août 2015, a adapté certaines dispositions du fait de la création de la collectivité unique mais sans modification du régime électoral afin que celle-ci n'entraîne aucune conséquence sur un tel plan, ni pour l'élection des députés et des sénateurs, ni pour celui des conseillers à l'Assemblée de Corse, leur nombre passant seulement de 51 à 63 et la prime majoritaire passant, de façon strictement proportionnelle, de 9 à 11 sièges.

Cette organisation en circonscription électorale unique est un élément fondateur et intangible du statut particulier de la Corse.

Il sera par exemple rappelé que dans les régions de droit commun, la répartition des conseillers régionaux s'établit à partir des circonscriptions électorales départementales (article L. 338 du Code électoral).

Or, cette modalité n'a jamais été mise en œuvre pour la Corse alors même que la bi-départementalisation a duré de 1975 à 2017.

Il est donc pour le moins paradoxal, voire à contre-courant de l'histoire, de prétendre remettre en cause cet élément, déclinaison majeure du principe même de la spécificité de l'organisation institutionnelle de la Corse, au moment même où la Constitution s'apprête à la consacrer.

Ce seul argument suffit à démontrer l'inanité de la proposition de loi soumise à avis de l'Assemblée de Corse.

Par ailleurs et sur un deuxième plan celui-là plus technique, il sera fait remarquer à titre superfétatoire qu'il est inexact d'écrire, comme le fait le sénateur Panunzi dans son exposé des motifs, que la création de onze sections territoriales (cf. *infra*) s'assimilerait au régime en vigueur dans les autres régions métropolitaines, « *à ceci près que ce sont les départements qui y constituent le cadre électoral des élections régionales* ».

Si l'on s'attache à la définition du « ceci près », la Corse, pour une démographie de près de 330 000 habitants, aurait des circonscriptions électorales territoriales de 36 000 habitants en moyenne alors que le plus petit département de France métropolitaine sur le plan démographique (la Lozère), représente dans la région d'Occitanie une circonscription de 77 000 habitants.

La proposition de loi à examiner remplace la circonscription électorale unique à l'échelle du territoire de la Corse par onze circonscriptions électorales qualifiées de « sections territoriales ».

A titre indicatif, le Sénateur Panunzi propose une répartition des sièges (calculée sur la population 2018 évaluée à 329 599 habitants). A cette répartition ont été ajoutés,

dans le tableau suivant, le nombre d'habitants par siège et le pourcentage d'écart à la moyenne.

Cet écart demeure dans la double limite de plus ou moins 20 % fixé par le Conseil Constitutionnel comme un seuil à ne pas dépasser. En revanche, il est à noter que la ville de Bastia disposerait de huit sièges, soit en quasi égalité (sept sièges) avec le territoire Cap Corse, Nebbiu, Conca d'Oro auquel ont été ajoutées les communes de Furiani et de Biguglia.

.Section territoriale	Démographie	Sièges	Nombre habitant s / sièges	% d'écart à la moyenne (5 254)
Ajaccio 1	29 775	6	4 962	6 %
Ajaccio 2	39 603	7	5 657	7 %
Ouest Corse / CAPA / Celavo-Prunelli	29 384	6	4 897	7 %
Taravo-Ornano / Sartonais-Valinco	26 259	5	5 251	0 %
Grand Sud / Alta Rocca	29 296	6	4 882	8 %
Bastia 1	21 584	4	5 396	3 %
Bastia 2	22 486	4	5 621	7 %
Balagne	22 263	4	5 565	6 %
Cap Corse / Conca d'Oro / Nebbiu / Furiani / Biguglia	36 108	7	5 158	2 %
Marana / Costa Serena	35 413	7	5 059	4 %
Centre Corse / Plaine orientale	37 427	7	5 346	2 %

La définition de ces sections territoriales, telle qu'elle figure dans l'exposé des motifs, semble reposer sur une définition peu claire, mêlant :

- la notion de démographie. « *Le seul aménagement réside dans le fait que les 63 sièges à pourvoir seraient répartis en 11 sections territoriales correspondant à des territoires identifiés, en tenant compte de l'aspect démographique* » ;
- les espaces retenus par les politiques de territorialisation de 2008. « *Le choix de 11 territoires renvoie à la dizaine d'espaces retenue lors du lancement de la politique de territorialisation de la Collectivité Territoriale de Corse en 2008* » ;
- la nécessité de ne pas déroger à la mise en œuvre de la prime majoritaire de onze sièges. [Ce choix correspond] « *aussi à la mise en œuvre de la prime majoritaire. Si, pour les régions continentales, la prime est exprimée en pourcentage (25 % des sièges), en Corse, c'est un nombre entier de onze sièges (environ 18 % des sièges) qui est mentionné par le code électoral* ».

Ainsi, le cumul disparate de ces éléments, sans cohérence interne et en tenant pour acquis le bien-fondé de la prime majoritaire du dispositif actuel et son expression en sièges, démontre bien que la véritable raison de la territorialisation électorale proposée procède bien davantage de la volonté de porter atteinte à ce qui fait la substance de l'Assemblée de Corse, institution dont les membres élus représentent la Corse toute entière, que sur les motifs explicitement invoqués : la nécessité d'une proximité qui ferait désormais défaut, depuis la disparition des conseils

départementaux, à la Collectivité de Corse, dont les 63 élus seraient déconnectés de leur territoire d'élection.

Il sera répondu à cet argument que la fonction des membres élus de l'Assemblée de Corse n'est précisément pas de représenter leur ville, village, ou territoire d'origine ou de domicile, mais bien la Corse tout entière, et ce aussi bien en termes symboliques et politiques, que dans la définition des politiques publiques découlant des compétences particulières reconnues à la Corse depuis 1982, dont le périmètre a été accru par les réformes ultérieures, et notamment le statut Joxe (1991), le statut de 2002 et la création de la nouvelle Collectivité de Corse (2018).

La proposition de loi de M. Panunzi n'est donc pas seulement une altération grave de la lettre et de l'esprit du statut de la Corse.

Elle est également porteuse d'une logique de régression institutionnelle et politique.

Elle propose de transformer l'Assemblée de Corse en une assemblée de nature départementale, au sein de laquelle les conseillers territoriaux seraient les représentants de leur circonscription avant d'être ceux de la Corse.

Or l'intérêt général de la Corse, que l'Assemblée de Corse a pour mission et vocation d'identifier et de défendre, n'est pas l'addition ou la juxtaposition des intérêts cantonaux.

C'est vrai en termes politiques et philosophiques.

Ça l'est également du point de vue de la définition des politiques publiques que la Collectivité de Corse a pour compétence et mission de définir et mettre en œuvre.

C'est d'ailleurs, par exemple, par référence à cette logique institutionnelle non démentie et toujours confirmée et renforcée depuis 1982 que la Collectivité de Corse a sollicité et obtenu de conserver la « clause de compétence générale ».

Or cette clause de compétence générale n'est pas compatible avec une territorialisation, même partielle, du mode de scrutin.

De même, cette logique de territorialisation de la fonction de représentation des élus de l'Assemblée de Corse est totalement contradictoire avec les compétences conférées à la Collectivité de Corse, qui n'ont de sens qu'à l'échelle de l'ensemble du territoire de la Corse.

La problématique de la prise en compte des attentes et besoins des territoires ne peut pas être traitée ni prise en compte à travers le mode de scrutin.

Elle doit l'être, d'une part, à travers la territorialisation des politiques publiques de la Collectivité de Corse.

A cet égard, deux points peuvent être soulevés :

- la territorialisation des politiques publiques élaborée par la Collectivité Territoriale de Corse à compter de 2005 a effectivement identifié neuf (et non pas « dix ») territoires infrarégionaux avec l'objectif clairement exprimé de mettre « l'accent sur la nécessaire rencontre entre les stratégies

définies par la Collectivité Territoriale et celle de territoires organisés disposant d'un projet de développement » (délibération n° 06/58 AC de l'Assemblée de Corse du 10 avril 2006 approuvant la mise en place d'un dispositif d'ingénierie dans le cadre de la territorialisation des politiques de la Collectivité Territoriale de Corse). Leur définition correspond à des bassins de vie cohérents en matière de développement, définis à partir d'un diagnostic territorial reposant notamment sur des données INSEE et repris dans le PADDUC en 2015 ;

- la création de ces territoires, dont l'objectif était de permettre une bonne interaction des politiques publiques développées à l'échelle de la Corse, et qui n'ont évidemment aucun lien avec d'éventuelles circonscriptions électorales, ne renvoient au demeurant que très imparfaitement aux territoires de la proposition de loi.

Les neuf territoires de territorialisation des politiques publiques :

- Le Pays ajaccien
- Ouest Corse
- Taravo-Valinco-Sartenais
- Extrême Sud / Alta Rocca
- Le Pays bastiais
- Le Pays de Balagne
- Castagniccia / Mare e Monti
- Centre Corse
- Plaine orientale

Les onze circonscriptions électorales de la proposition de loi :

- Ajaccio 1
- Ajaccio 2
- Ouest Corse / CAPA / Celavo-Prunelli
- Taravo-Ornano / Sartenais-Valinco
- Grand Sud / Alta Rocca
- Bastia 1
- Bastia 2
- Balagne
- Cap Corse / Conca d'Oro / Nebbiu / Furiani / Biguglia
- Marana / Costa Serena
- Centre Corse / Plaine orientale

A l'exception des territoires du Sartenais et de la Balagne, il apparaît clairement que la territorialisation à laquelle il est fait référence, ne constitue qu'un prétexte destiné à adosser, au demeurant de façon apparente, un découpage infra territorial à une territorialisation certes existante, mais dont la justification procède d'une logique d'aménagement du territoire.

Mais cette apparente similitude ne peut faire oublier que la dite territorialisation a pour finalité et justification exclusives la recherche d'une efficacité renforcée en

matière d'application des politiques d'aménagement du territoire, et non de définition des dites politiques.

Concernant une meilleure implication des collectivités infra-territoriales et établissements public intercommunaux dans les politiques publiques de la Collectivité de Corse impactant les intérêts locaux dont elles ont la charge, celle-ci passe, non par le changement du mode de scrutin, mais par le renforcement de l'institution prévue pour les associer à la définition des dites politiques : la Chambre des territoires, organe consultatif ayant précisément vocation à associer les collectivités infra-territoriales et établissements public intercommunaux aux politiques publiques de la Collectivité de Corse.

III - Pour une territorialisation renforcée et améliorée des politiques publiques de la Collectivité de Corse

La territorialisation des politiques publiques est au cœur de l'action de la Collectivité de Corse et doit se développer sans qu'il soit besoin de recourir à une réforme électorale. Mais pour autant l'analyse développée par le Sénateur Panunzi sur la nécessité d'un renforcement du lien de proximité entre les élus et les territoires à une échelle infra-territoriale est légitime et pertinente et l'actuelle majorité territoriale s'est inscrite, depuis 2016, dans une telle démarche.

a) Un dialogue avec les maires et les présidents d'intercommunalité au sein de la Chambre des territoires

La Conférence de Coordination des Collectivités Territoriales (instance similaire aux Conférences Territoriales de l'Action Publique, créées en 2014 pour l'ensemble des régions) a été transformée, pour la Corse et à la demande de la Collectivité Territoriale de Corse en 2016, en Chambre des Territoires aux fins d'institutionnaliser de manière plus spécifique le dialogue entre la collectivité unique, à compter de 2018, et les élus de proximité, communaux et intercommunaux (article 34 de l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la Collectivité de Corse).

La préoccupation exprimée par le sénateur Panunzi avait d'ailleurs été anticipée par l'actuelle majorité territoire et une telle demande correspondait à la formalisation d'une instance spécifique à la nouvelle institution corse, dans l'objectif de créer une instance consultative chargée de coordonner et de mettre en œuvre les politiques publiques de solidarité avec les territoires.

A cet égard et à titre d'exemple, le règlement transitoire d'aide aux communes (cf. *infra*) a été présenté à la Chambre des Territoires en première étape de la concertation engagée avec les élus communaux et intercommunaux, le 11 juin 2018 (décision n° 2018-9) et avant passage et vote à l'Assemblée de Corse le 28 juin 2018 (délibération AC n° 18/200).

Au terme de près de dix-huit mois de fonctionnement de la Chambre des Territoires et d'un bilan (joint en annexe) au terme duquel il devient injuste de parler de « gadget », ainsi que le fait le sénateur Panunzi dans son exposé des motifs, il apparaît qu'il convient au contraire de valoriser l'action de cette institution qui, sur un temps court, a mené des travaux concrets, répondant aux attentes des communes et des intercommunalités, tels que le déneigement, la lutte contre les incendies ou

l'érosion côtière...

Cette constatation n'interdit évidemment pas de réfléchir et de travailler à une amélioration de la gouvernance et du fonctionnement de la Chambre des territoires, ce qui avait d'ailleurs été annoncé lors de l'installation de la Chambre, le 16 août 2018, car il apparaissait déjà qu'une modification de l'ordonnance précitée du 21 novembre 2016 serait nécessaire, notamment pour présenter à nouveau les demandes refusées par le Gouvernement en 2016 et reprises lors de la délibération n° 17/282 AC de l'Assemblée de Corse portant avis sur le projet de décret en Conseil d'Etat relatif à la Chambre des Territoires de Corse et portant diverses dispositions d'adaptation à la création de la Collectivité de Corse (modalités d'élection et de désignation des membres de la Chambre des Territoires, du 21 septembre 2017.

Ces demandes, relatives principalement à la mise en œuvre du principe de parité et aux modalités de désignation des représentants des communautés de communes et des maires des communes de moins de 10 000 habitants ainsi qu'à la représentation des établissements publics de coopération intercommunale, seront prochainement complétées par les propositions issues du groupe de travail relatif à l'évolution statutaire de la Chambre, installé en juin dernier et qui rendra ses conclusions d'ici à l'automne de cette année.

L'Assemblée de Corse pourrait utilement réitérer à ce moment, et sur le fondement du dit rapport, sa demande de modification législative pour améliorer la représentativité de la Chambre des territoires, demande non prise en compte jusqu'à ce jour.

b) Le renforcement de la politique d'aide aux communes, intercommunalités et territoire et de territorialisation des politiques et des services de la Collectivité de Corse

La Collectivité de Corse a engagé, dès 2018 et en se référant aux politiques précédentes mises en œuvre par la Collectivité Territoriale de Corse et les deux départements, une politique globale d'appui au développement des territoires en insistant sur les territoires ruraux, de montagne et de l'intérieur, en lien avec le Comité de Massif.

Cette politique concerne l'ensemble des domaines de son action publique : action sociale, culture, logement, développement économique..., dans l'objectif de favoriser l'équilibre des territoires en partenariat constant avec les communes ou établissements publics de coopération intercommunale concernés, les plus à même de connaître les difficultés de leur population.

La création, au 1^{er} janvier 2018, de la Collectivité de Corse a imposé une évolution des dispositifs d'aides organisés par les trois institutions fusionnées, qui a été définie en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés et présenté, semble-t-il à la satisfaction des élus communaux et intercommunaux, en préalable à la Chambre des Territoires le 11 juin 2018.

Ainsi, le règlement transitoire des aides aux communes et intercommunalités, destiné à lutter contre les fractures territoriales, a proposé, sans faire table rase des dispositifs passés mais en les réorganisant au mieux afin de les harmoniser pour une meilleure équité territoriale, de :

- réactiver les cadres d'intervention dédiés aux territoires ;
- réformer les dispositifs existants pour les adapter aux besoins des territoires bénéficiaires ;
- créer de nouveaux outils financiers mieux adaptés aux projets de ces territoires ;
- construire une contractualisation des politiques publiques avec les territoires organisés.

Il est rappelé à cet égard que l'enveloppe budgétaire relatives aux interventions financières de la Collectivité de Corse en 2018 a permis d'attribuer au titre de ce règlement un montant de subventions de près de 40 millions d'euros, qui ont concerné près de 640 opérations pour 242 communes et intercommunalités, dont 23 millions d'euros pour la dotation quinquennale, le reste se répartissant principalement entre la dotation école, le fonds de territorialisation et le fonds de solidarité territoriale.

Le règlement d'aides définitif sera proposé à la rentrée au vote de l'Assemblée de Corse et s'attachera à développer une démarche de contractualisation avec les territoires.

De même, dès la session de septembre, sera présenté et soumis au vote de l'Assemblée de Corse deux rapports sur la territorialisation des politiques et des services de la Collectivité de Corse, qui s'est largement nourri des échanges intervenus avec les élus communaux et intercommunaux de toute la Corse, à travers notamment les cinq sessions des « Scontru di i territorii ».

Conclusion

Au vu des éléments ci-dessus exposés, il est proposé à l'Assemblée de Corse :

- de rappeler solennellement son attachement au principe selon lequel la Corse forme une circonscription électorale unique (article L. 365 du code électoral) ;
- d'émettre un avis défavorable sur la proposition de loi présentée par le Sénateur Panunzi.