

**COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE**

**ASSEMBLEE DE CORSE**

---

**2EME SESSION ORDINAIRE DE 2016**

---

**REUNION DES 6 ET 7 SEPTEMBRE**

---

**COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES  
ET REGLEMENTAIRES**

**RAPPORT N° 2016/O2/150**

**PROJETS D'ORDONNANCES PORTANT DIVERSES MESURES  
INSTITUTIONNELLES, ELECTORALES ET FINANCIERES**

- Date de la réunion de la commission : Mercredi 7 septembre 2016
- Rapporteur : M. Pierre CHAUBON

Votre commission des compétences législatives et réglementaires a contribué activement, depuis le début de la mandature, à la préparation des ordonnances prévues à l'article 30 de la loi « NOTRe » du 7 août 2015. Ces textes concernent la création d'une Collectivité de Corse unie. Bien qu'ils ressortissent à la pleine compétence du gouvernement, leur élaboration s'est effectuée dans une concertation régulière entre celui-ci et les élus corses, parlementaires ou responsables politiques des trois institutions (CTC et conseils départementaux) concernées par la fusion.

Au cours du premier semestre, consacré à la définition des avant-projets, la commission s'est efforcée de dresser un état des lieux partagé et proposer, en synergie avec le conseil exécutif, les modifications appropriées. A la fin du mois de juillet, elle a tiré les enseignements politiques des rencontres qui venaient de se dérouler : visite du Premier ministre, réunion du comité de coordination et installation de la commission consultative. Enfin, le 25 août, elle s'est livrée à l'analyse de la version définitive des projets d'ordonnances, en continuant à identifier les avancées obtenues autant que les points demeurant en suspens.

Ce travail réalisé conjointement avec le Conseil Exécutif a permis de structurer l'avis que notre Assemblée va émettre aujourd'hui sur les trois projets d'ordonnances, électorale, institutionnelle et budgétaire relatifs à la création de la collectivité de Corse, avant que ceux-ci ne soient soumis au Parlement pour ratification.

Plutôt que de reprendre un inventaire détaillé, vous me permettrez de vous renvoyer à cet effet aux tableaux remarquablement conçus par l'**Inspecteur général COLOMBANI**, de façon à mettre en exergue, au moyen de ce rapport, les principaux enjeux qui me paraissent devoir fonder notre position.

*A cet égard, il convenait de rappeler le contexte global de la réforme (I) avant que d'en étudier précisément les textes de mise en application (II).*

## **I. Une démarche pragmatique et concertée, au service d'une réforme ambitieuse**

### **a) Ces ordonnances constituent l'aboutissement d'un processus de réforme long, mais pragmatique**

En préalable, un fait significatif mérite d'être souligné : la question d'une nouvelle avancée du statut particulier de la Corse a été lancée dans le cadre d'une réforme visant à simplifier la carte des collectivités locales en France. S'il y a eu un changement d'approche quant aux régions de droit commun, les gouvernements successifs, de **François FILLON** à **Manuel VALLS**, se sont toujours accordés sur l'idée consistant à donner la main, relativement, aux élus de la Corse, pour qu'ils définissent ou contribuent à définir eux-mêmes le type de mesures souhaitables dans leur île.

C'est dans ce cadre que l'Assemblée de Corse pouvait ouvrir, dès 2010, une réflexion étendue à l'ensemble des élus et acteurs économiques ou sociaux, qui débouchait en décembre 2014 sur l'adoption d'une délibération à une majorité très forte. Délibération proposant, notamment, de fusionner la CTC avec les deux conseils départementaux en une collectivité unique. Délibération qui, il convient d'insister, concrétisait un point d'équilibre majeur auquel étaient parvenues les principales tendances politiques de notre île, comme rarement on aura pu le vérifier sur de pareils enjeux.

Dès lors, comme il s'y était engagé, le gouvernement a repris cette proposition dans un volet spécifique de sa réforme de l'organisation territoriale de la République, devenu l'article 30 de la loi du 7 août 2015 ; cependant, invoquant des questions de calendrier parlementaire, il préférait renvoyer à des ordonnances le soin d'en préciser les modalités. Etant donné que le renouvellement de l'assemblée et du conseil exécutif avait lieu en décembre 2015, la préparation concertée de ces textes n'a pu véritablement commencer qu'en février 2016.

Les discussions se sont déroulées dans un cadre contraint. Le calendrier parlementaire enfermait les protagonistes dans un espace de temps réduit pour aboutir en janvier 2018, excluant de facto l'organisation d'une consultation référendaire. Le format juridique choisi impliquait que les autres demandes contenues dans notre délibération soient ou bien déléguées au vote de nouveaux textes de loi, ou bien écartées pour l'instant, comme par exemple l'inscription de la spécificité de la Corse dans la Constitution. L'interprétation restrictive que le gouvernement avait du champ des habilitations parlementaires a empêché que soient explorées la totalité des marges de manœuvre pour parfaire l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle collectivité.

Malgré ces considérations, il n'en reste pas moins que pour la première fois et contrairement aux réformes précédentes, une évolution majeure du statut de la Corse aura été inspirée par les élus insulaires eux-mêmes et non plus à l'initiative du pouvoir central : c'est là un gage de maturité politique et il convenait de le souligner.

b) Leur préparation s'est effectuée en concertation avec l'Etat, les deux conseils départementaux et les représentants des personnels

1. *L'approche du gouvernement s'est progressivement assouplie.*

**M. VALLS** est venu accompagné des ministres en charge des collectivités territoriales, de l'Education, de la Culture, de la Décentralisation, du Logement et du Budget le 4 juillet à l'hôtel de la Collectivité.

Il a rappelé que ses engagements concernaient l'ouverture d'un dialogue autour de trois problématiques fondamentales : la création d'une collectivité nouvelle, les ressources financières et fiscales, l'exception culturelle et linguistique.

Concernant le fond, il a considéré que l'Etat était allé aussi loin que possible dans le champ ouvert par l'article 30 de la loi « NOTRe », pour établir un cadre institutionnel stable comme pour assurer la représentation des territoires dans la future architecture régionale ; mais il a accepté d'ajuster ses textes pour intégrer une part de nos attentes.

Il a rappelé que l'Etat n'entendait pas remettre en cause la couverture de ses propres services dans un cadre départemental. Il a rejeté, en revanche, tout report de la carte des intercommunalités, souhaitant que la Corse parvienne à rénover ses administrations de proximité aussi bien que son administration régionale.

En matière financière et budgétaire, le prolongement du PEI, l'abondement du contrat de plan et le maintien de l'enveloppe de continuité territoriale à son niveau actuel constituent, selon lui, des garanties importantes pour assurer la viabilité de la future collectivité.

2. *Une coordination plus difficile entre la CTC et les deux Départements.*

Le comité de coordination, instance de concertation entre les responsables politiques et administratifs des trois institutions s'est réuni le 20 juillet. Pour des raisons qui lui appartiennent, le conseil départemental de la Corse-du-Sud avait choisi de boycotter cette séance.

Les **Présidents SIMEONI** et **TALAMONI** ont rappelé l'exigence qu'il y avait, une fois le contenu des ordonnances et le calendrier de réforme confirmés, à préparer les conditions d'une fusion réussie. Ils ont proposé d'activer des groupes thématiques autour de quatre enjeux fondamentaux : l'harmonisation des organigrammes et des statuts des agents, la rationalisation des procédures budgétaires et financières, l'inventaire des patrimoines et la mise en cohérence des circuits informatiques.

Le **Président François ORLANDI** a confirmé sa volonté de contribuer sans état d'âme au succès de la réforme, notamment pour éviter tout dysfonctionnement lors de son entrée en vigueur. Souhaitant que chacune des trois collectivités participe sur un pied d'égalité à sa préparation, il entendra défendre les spécificités de la Haute-Corse pour éviter une recentralisation politique ou un recul en matière de proximité.

Quant au **conseil départemental de la Corse-du-Sud**, la prise de position de ses dirigeants laissait entrevoir le vote négatif qu'il allait émettre le 5 septembre. Pour autant, une loi de la République s'impose à tous, et l'intérêt des personnels exige -

c'est en tout cas le sentiment dominant de votre commission - que l'on s'attache à donner à la future collectivité les meilleures chances de succès.

### *3. Le lancement réussi d'une dynamique de concertation avec les personnels.*

La commission prévue par la délibération du 19 décembre 2014, visant à associer étroitement les agents des trois collectivités au processus de fusion, a été installée le 20 juillet. Si le **Président LUCIANI** a persisté dans son refus d'y assister, le conseil économique, social et culturel était représenté par son **Président Henri FRANCESCHI** tandis que les organisations syndicales étaient largement présentes. Les échanges, qui se sont déroulés dans un climat extrêmement constructif, n'ont pas fait ressortir d'opposition fondamentale à la réforme. Les représentants des personnels se sont montrés conscients des enjeux et au-delà de leurs clivages, respectueux d'une loi votée qu'il convient de mettre en application : dans ce contexte, ils ont tenu à saluer la création d'un espace de concertation avec les décideurs politiques, au niveau des enjeux et pas seulement des modalités d'exécution.

L'harmonisation des statuts des agents, avec un souci compréhensible d'équité, de préservation des acquis sociaux mais aussi d'effectivité immédiate, l'organisation de nouveaux modes d'action et de gestion des compétences et le maintien des équilibres territoriaux et de la carte actuelle d'implantation des services publics **font partie des priorités qui ont été unanimement exprimées lors de cette rencontre.**

***Ainsi, à l'issue de cette phase préparatoire, peut-on constater la bonne volonté d'une majorité des acteurs pour réussir la réforme : l'Etat, la CTC et la Haute-Corse, les représentants des personnels des trois entités ; seule la Corse-du-Sud refusant de participer à l'application d'une démarche dont elle ne conteste pourtant pas la finalité.***

***Dans ce contexte, votre commission pouvait s'attacher à évaluer le contenu des trois projets d'ordonnances, de façon à déterminer son appréciation globale.***

## **II. Des avancées suffisantes pour fonder une appréciation favorable, sans préjudice de nouvelles améliorations**

### **a) Ces trois projets d'ordonnances ont une portée variable**

#### **1. *Le projet d'ordonnance institutionnelle***

Lors de la phase préparatoire, et dans le prolongement des discussions parlementaires lors de l'examen de la loi « NOTRe », le **Président SIMEONI** avait fait élaborer une série d'« amendements » aux avant-projets, dont il a saisi votre commission. Le contenu de ces propositions a ensuite été adressé au gouvernement, qui en a intégré une partie, seulement, dans la mise au point de son propre texte. A cet égard, le tableau synoptique conçu par l'**Inspecteur général COLOMBANI** en annexe au rapport du Conseil Exécutif s'est avéré des plus utiles pour prendre la mesure exacte des avancées obtenues autant que des points demeurant en suspens.

##### **1.1 *Des avancées importantes, d'abord, ont pu être obtenues***

Après avoir pris acte avec satisfaction que le gouvernement avait quelque peu assoupli, à la demande de la CTC, son interprétation restrictive du champ de l'habilitation, les constats suivants peuvent être opérés :

- au titre du fonctionnement institutionnel, augmentation des effectifs du conseil exécutif et de la commission permanente ; revalorisation des conditions d'exercice et des mandats et fonctions d'élus ; rationalisation des règles d'entrée et de sortie du conseil exécutif ; précisions judicieuses quant aux attributions respectives des présidents de l'Assemblée et du conseil exécutif ;
- au titre du conseil économique, social et culturel, ajustement de son effectif au prorata de celui de l'Assemblée ; redéfinition de son organisation avec identification d'une section culturelle ; renforcement de ses rôles et attributions consultatives ;
- au titre des droits des agents, confirmation que la réforme ne remettrait pas en cause les avantages qu'ils ont individuellement acquis, pas plus que leur environnement de travail actuel ;
- au titre de l'articulation entre le niveau territorial et le niveau intercommunal, transformation de la conférence de coordination en une chambre des territoires siégeant à Bastia ; intégration au sein de celle-ci de la représentation des élus de l'Assemblée comme des grandes communes ; élargissement de ses attributions en synergie avec les modalités autorisées par d'autres textes législatifs de droit commun.

##### **1.2 *Un certain nombre de points, cependant, demeurent en suspens :***

- au titre des garanties statutaires pour les agents, il apparaît primordial de réduire les délais d'harmonisation entre les trois régimes actuels, à la fois pour des raisons évidentes de cohérence mais aussi pour motiver l'implication des personnels dans la construction de la nouvelle collectivité ;

- au titre du fonctionnement institutionnel, les précisions souhaitées sur le champ et les modalités de la tutelle exercée sur les établissements publics de la collectivité n'ont pas été obtenues ;
- au titre de l'articulation entre le niveau territorial et le niveau intercommunal, refus de rallonger le délai de réalisation des schémas de coopération intercommunale ;
- au titre du pouvoir d'adaptation normative, toujours pas d'évolution significative, que ce soit pour renforcer l'efficacité des initiatives proposées par l'Assemblée de Corse ou pour élargir la consultation préalable obligatoire de celle-ci aux lois de Finances, aux ordonnances ou aux textes communautaires intéressant la Corse ;
- pas de suite, non plus, aux propositions visant à assurer une véritable représentation et une réelle influence de la Corse auprès des centres de décision de l'Union européenne - on s'en tenait pourtant au modèle déjà accepté pour les collectivités uniques d'Outre-mer ;
- enfin, même si c'est avant tout symbolique, refus d'harmoniser le vocabulaire institutionnel en supprimant toute référence au cadre départemental.

*1.3 La question centrale des équilibres entre les organes exécutif et délibérant n'a pas été véritablement comprise par nos interlocuteurs et ce, en dépit du caractère stratégique d'un tel enjeu qui renvoie à la stabilité du bicéphalisme institutionnel caractérisant, depuis 1991, le fonctionnement de l'institution territoriale.*

A cet égard, partant du principe selon lequel le maintien de ces équilibres serait l'une des conditions majeures de la viabilité politique de la nouvelle Collectivité de Corse, votre commission a demandé une note récapitulant la problématique et comprenant un canevas de propositions appropriées.

Ce document, joint en annexe, procède du constat que l'organisation actuelle du travail de l'Assemblée ne pourra pas tenir avec l'alourdissement considérable des ordres du jour consécutif à la fusion des trois collectivités. Estimant préférable de restaurer les phases de préparation et d'instruction des rapports en amont de la séance publique, il évoque trois axes de propositions, relatifs à l'organisation des travaux, aux moyens de la présidence et aux moyens des élus et de leurs groupes politiques, visant à retrouver la logique parlementaire qui inspirait à l'origine le statut particulier.

Certaines de ces mesures appellent un changement d'ordre statutaire, pouvant relever en partie du cadre de ces ordonnances, quand d'autres relèvent de bonne pratiques internes à notre institution. Votre commission propose de réaffirmer auprès du gouvernement le bien-fondé de telles propositions, tout en engageant à notre initiative toutes réorientations utiles pour aborder 2018 dans de bonnes conditions.

***Moyennant cet ensemble d'observations, qu'elle partage d'ailleurs largement, la proposition d'avis rédigée par l'Exécutif doit être suivie.***

## ***2. Le projet d'ordonnance budgétaire, financière, fiscale et comptable***

Il convient d'appréhender ce texte en fonction de deux types de considération : le dispositif d'harmonisation des procédures actuellement applicables dans les trois collectivités d'une part ; les mesures d'accompagnement qui augmenteront les capacités d'action de la future Collectivité d'autre part.

S'agissant du premier aspect, qui revêt un caractère essentiellement technique, on peut constater que l'ensemble des préconisations formulées par notre Collectivité ont bien été prises en compte dans la version définitive du projet.

Concernant le second aspect, plus important car il va conditionner les marges de manœuvre budgétaires et fiscales, rien n'a été intégré à ce stade : lorsque le gouvernement indique avoir conscience de la nécessité d'améliorer les ressources de la nouvelle Collectivité, c'est pour renvoyer à un texte spécifique et ultérieur (la loi de finances).

Au niveau des principes, il ne saurait être question que les modalités d'accompagnement de la réforme ne se traduisent par une remise en cause des montants existants -entendus dans leur actualisation régulière- et il convient de l'affirmer avec insistance.

Pour ce qui est des moyens supplémentaires, dont l'augmentation représente un enjeu assurément fondamental, ceux-ci sont à rechercher dans le cadre du respect de la règle constitutionnelle déterminant l'autonomie fiscale d'une collectivité autant que pour des raisons concrètes d'efficacité budgétaire. Dans cet esprit, les délibérations adoptées sur la nécessité de ressources nouvelles et dynamiques, par exemple par substitution du produit de la TVA aux versements de DGD et DGF, sur le transfert du produit et des taux de la fiscalité des successions ou encore, sur l'ajustement de la contribution au redressement des comptes publics sur une base équitable, constituent autant de références pertinentes pour continuer la discussion avec le gouvernement.

***Ces considérations se retrouvant, au même titre que des interrogations particulièrement fondées sur l'aide sociale ou la simplification des finances locales, dans la proposition d'avis rédigée par le Conseil Exécutif, celle-ci peut donc être suivie.***



### **3. Le projet d'ordonnance électorale**

Le maintien du mode de scrutin actuellement applicable à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse, dans sa logique proportionnelle visant à favoriser l'expression du pluralisme politique de l'île, avait été demandé dans la délibération de décembre 2014.

Deux aspects avaient fait l'objet de débats : le premier était relatif à la modulation de la prime majoritaire (certains voulant la réduire, d'autres l'accroître) ; le second, à l'intégration de la dimension de représentativité des territoires assurée jusqu'à présent par les conseils départementaux dans le cadre du découpage cantonal.

Cependant, faute de consensus sur des sujets d'une réelle complexité technique et démocratique, le choix de préserver un statu quo « actualisé » (pour ce qui est de la prime) a prévalu.

***Dans cet esprit, il ne serait pas judicieux de rouvrir un dossier aussi sensible avant l'élection des futurs élus de la collectivité unifiée : dans sa proposition d'avis, le Conseil Exécutif préfère s'en tenir à des considérations purement opérationnelles et il convient de suivre cette position raisonnable.***

b) Un avis favorable doit être émis, qui devrait toutefois induire de nouvelles avancées

Au cours des nombreuses séances que la commission aura consacré à la préparation des ordonnances, à l'étude des avant-projets puis à l'élaboration de propositions d'améliorations de ces textes, il va de soi que ses membres sont fréquemment intervenus. Tout en respectant un souci fondamental d'objectivité, la synthèse suivante peut être effectuée, qui distingue trois séries de positions.

1. Une première tendance consiste à rejeter la réforme de la collectivité unique, tant dans son principe que dans ses modalités

C'est celle exprimée par les représentants du groupe « *Communiste et citoyens du Front de Gauche* ». Ils considèrent que la suppression des conseils départementaux se traduira par un recul en termes de démocratie (avec le refus d'organiser une consultation populaire), par un recul en termes de services publics (la réduction des dépenses publiques étant pour eux le fondement réel de cette fusion) et par un recul en termes de proximité avec les citoyens comme les territoires (de par la diminution du nombre des élus). Pour ces motifs, leur opposition résolue à la philosophie des projets d'ordonnances les conduira à émettre un avis défavorable au rapport du président du conseil exécutif.

2. Une deuxième tendance approuve l'idée de fusionner la Collectivité territoriale de Corse et les deux conseils départementaux dans une seule entité, mais elle conteste la méthode utilisée

C'est la position exprimée par les représentants du groupe « *Le Rassemblement* » lorsqu'ils indiquent maintenir leur adhésion au principe de la réforme tout en estimant que la démarche imposée par le gouvernement ne pourra qu'aboutir à une collectivité unique au rabais. Pour eux, le parti-pris de procéder par un simple article de loi pour définir son cadre global, puis par voie d'ordonnances élaborées par le

pouvoir central quant à ses modalités d'application, revient à brider cette réforme en la privant de la portée souhaitable. Ne retrouvant dans ces textes ni les conditions d'un équilibre politique et territorial, ni les conditions de l'équilibre budgétaire, regrettant de surcroît que l'on esquivé le véritable travail de simplification qui devrait sous-tendre la fusion, ils préfèrent s'en remettre à l'alternance éventuelle de 2017 pour obtenir une loi plus ambitieuse. Aussi, sans refuser les contre-propositions de l'Exécutif, ils s'estiment contraint de voter défavorablement le rapport de celui-ci.

3. Une troisième tendance entend privilégier une approche pragmatique en distinguant l'enjeu fondamental des ordonnances (la fusion des trois collectivités), de l'ensemble des attentes formulées à l'égard de la réforme du statut particulier de la Corse

Telle est la position des représentants des groupes de la majorité, « *Femu a Corsica* » et « *Corsica Libera* », mais aussi -avec des nuances- des représentants du groupe « *Prima a Corsica* ».

Ainsi, ces derniers ne voient aucune raison de modifier leur position, constante, en faveur de cette réforme : non seulement la délibération du 19 décembre 2014 ne leur paraît pas remise en cause par le gouvernement actuel, mais encore, le choix de procéder par intégration d'un article dans la loi « NOTRe » puis par voie d'ordonnances pour sa mise en application leur semblait être le seul moyen possible de garantir la réalisation de la collectivité unique dans le délai prévu. Etant donné d'une part, les améliorations acquises dans la phase préparatoire, d'autre part celles que l'on peut raisonnablement penser obtenir avant la ratification, ils approuveront le contenu de l'avis rédigé par le président du conseil exécutif.

Le groupe « *Femu a Corsica* » attendait, pour sa part, que le gouvernement situe cette réforme dans un cadre d'ensemble bien plus ambitieux. Pour autant, il souhaite s'en tenir à l'objectif qui est celui des ordonnances soumises aujourd'hui à l'avis de l'Assemblée : la création de la nouvelle collectivité. A cet égard, il constate que le conseil exécutif s'est attaché à mettre en œuvre la délibération adoptée en 2014 à une large majorité tout en ayant réussi à constituer un socle minimal de garanties, que ce soit en termes d'organisation et de fonctionnement, de préservation des intérêts des personnels ou de maintien des ressources budgétaires et fiscales existantes.

Dans cet esprit, les avancées obtenues grâce aux échanges en commission et à l'action résolue du Conseil Exécutif lui paraissent de nature à éviter de prendre le risque de retarder cette réforme au prétexte de vouloir l'améliorer.

« *Corsica Libera* », n'a pas l'intention de se contenter de cette réforme, qui constitue l'un des volets d'un cadre global beaucoup plus ambitieux, adopté par les élus de l'Assemblée de Corse. Cependant, la suppression des conseils départementaux, représente pour sa sensibilité politique l'aboutissement d'un long combat et surtout, un progrès démocratique indéniable pour la Corse. Aussi, sans préjudice des autres demandes adressées au gouvernement et malgré les limites et imperfections réelles de ces ordonnances, ce groupe approuvera-t-il les propositions du président du conseil exécutif.

4. Enfin, le groupe « Front National-Rassemblement Bleu Marine » s'en est tenu à une réserve prudente

Il attendait, en effet, d'avoir une vision complète des avancées obtenues avant de déterminer sa position.

***En conclusion de ce qui précède, votre commission des compétences législatives et réglementaires estime, de façon nettement majoritaire, préférable de poursuivre la mise en œuvre de cette réforme afin que la nouvelle collectivité soit effectivement créée dans les délais prévus.***

***Si, en effet, plusieurs motifs d'insatisfaction demeurent, notamment au niveau des moyens financiers et des équilibres territoriaux ou politiques, les phases restant à venir avant la ratification des ordonnances, tant au niveau gouvernemental qu'au niveau parlementaire, nous ouvrent encore le droit d'obtenir les avancées appropriées.***

***La commission considère que, malgré ses imperfections, cette réforme n'en reste pas moins porteuse d'une réelle avancée pour notre île et son statut particulier. Alors que les lois précédentes concernaient essentiellement les rapports entre la CTC et l'Etat, voici que l'on engage, avec la fusion de la CTC et des deux Départements, la modernisation de nos institutions locales. Une telle simplification ne saurait paraître déraisonnable à l'échelle d'une région de trois cents mille habitants : tout au contraire, elle constitue l'occasion d'améliorer durablement la cohérence et l'efficacité de nos politiques publiques à proximité du citoyen.***

***Aussi, votre commission estime-t-elle qu'une position pragmatique et responsable s'impose, pour favoriser la réussite de cette réforme dans les meilleurs délais : elle vous proposera, en conséquence, d'émettre un avis majoritairement favorable au rapport du président du conseil exécutif.***