

COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE

ASSEMBLEE DE CORSE

SESSION DES 11 & 12 DECEMBRE 2014

COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

PROJET DE REFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA CORSE

PROJET DE RAPPORT A L'ASSEMBLEE DE CORSE

Les modifications demandées majoritairement par la commission des compétences législatives et réglementaires du 4 décembre 2014 apparaissent surlignées en jaune.

Notre Assemblée travaille depuis le début de la mandature à l'amélioration et la modernisation du cadre institutionnel de la Corse. Le président du conseil exécutif a, dans cette perspective, souhaité la création d'une commission des compétences législatives et réglementaires, en la dotant des moyens nécessaires à sa tâche.

L'assemblée de Corse a ainsi débattu les 26 et 27 septembre 2013 des institutions particulières applicables à la Corse, sur la base du rapport élaboré par votre commission des compétences législatives et réglementaires après plus de deux ans de travaux.

Elle a adopté par 46 voix pour et 5 voix contre une délibération assortie d'un rapport en trois volets : le premier traite de la place de la Corse dans la Constitution ; le second aborde la question de l'organisation territoriale de la Corse ; le troisième comporte des propositions d'amélioration immédiate de la gouvernance territoriale.

S'agissant du second volet, l'Assemblée de Corse, après une analyse de l'organisation territoriale actuelle et une première approche de la problématique de son évolution, a décidé d'approfondir la réflexion dans le cadre d'une large concertation.

Elle a mis en place, à cet effet, **un comité stratégique** comprenant les parlementaires de Corse, le président du conseil exécutif de Corse, le président de l'Assemblée de Corse, le président du conseil économique, social et culturel de Corse, les présidents des conseils généraux de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, les quatorze membres de la commission des compétences législatives et réglementaires de l'assemblée de Corse, les présidents des deux associations départementales des maires, deux présidents d'intercommunalité à fiscalité propre, et les maires des cinq principales villes de Corse.

Le comité stratégique a eu pour mission de vérifier s'il était possible de s'accorder sur le principe et le niveau d'une réforme de l'organisation territoriale de la Corse, puis de faire connaître ses préférences sur le contenu, les modalités et le calendrier de mise en œuvre de cette réforme.

Installé le 19 décembre 2013, il y a tout juste un an, le comité a tenu six réunions de travail. La participation de ses membres y a toujours été nombreuse et très active ; les débats et les échanges denses et fructueux.

La commission tient à remercier chaleureusement les membres du comité pour leur présence et leurs contributions.

Le 31 janvier 2014, le comité stratégique a procédé, sur la base d'un rapport de l'inspecteur général Colombani, à une analyse critique de l'organisation territoriale actuelle, ainsi que des

dispositions combinées des lois du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014 concernant la répartition et la coordination des compétences des collectivités territoriales, le financement de leurs interventions, et l'organisation des intercommunalités.

Une fois passées les élections municipales, et après le changement de Gouvernement qui a conduit à une réorientation de la réforme nationale, le comité s'est réuni le 6 juin 2014 pour examiner la compatibilité des déclarations du Président de la République et du Premier ministre avec la problématique propre à la Corse. Il a procédé à un premier échange de vues sur les contours d'une réforme de l'organisation territoriale de l'île, et il a adopté une déclaration solennelle affirmant :

- que la Corse ne devait pas attendre que lui soit appliquée la réforme territoriale nationale, car elle y perdrait, pour l'essentiel, la spécificité et l'originalité de son statut particulier ;
- que le projet d'une organisation institutionnelle nouvelle devait être présenté au Gouvernement pour être soumis au Parlement dans des délais aussi rapprochés que possible ;
- que cette organisation, marquée par la simplicité, devait permettre à la fois, à ses différents niveaux, une plus grande efficacité de l'action publique, une prise en compte au plus près des besoins des territoires et de leur population, tout en assurant une équitable représentation électorale et territoriale.

Enfin, le comité stratégique a affirmé que le statut particulier de la Corse devait être consacré par une mention spécifique dans la Constitution.

Le 18 juillet 2014, il a reçu madame Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation, avec laquelle il a pu échanger, et il a pris connaissance de la contribution de l'inspecteur général Colombani sur un projet de réforme de l'organisation territoriale de la Corse, qui a servi de base aux travaux ultérieurs.

La réunion du 3 octobre 2014 a permis aux membres du comité d'affiner leur approche d'un projet de réforme et d'entamer une analyse concrète de ses différents aspects.

Cette analyse s'est poursuivie sur la base d'un questionnaire élaboré par l'inspecteur général, permettant aux membres du comité – dont certains ont consulté l'institution qu'ils président ou le groupe politique dont ils font partie – de faire connaître leur position sur la procédure à mettre en œuvre, les différentes hypothèses de l'architecture générale, les compétences, les questions financières, les modalités d'élection et le calendrier de la réforme. Vingt-six membres

du comité sur trente et un y ont répondu. Le comité a par ailleurs reçu d'autres contributions spontanées d'élus, de groupes politiques au conseil général de la Haute-Corse, ou de mouvements politiques.

Lors de la dernière réunion du comité stratégique, le 13 novembre 2014, les résultats détaillés de cette consultation ont été présentés et examinés. Ils ont permis de cerner les grandes tendances et les choix préférentiels qui se sont exprimés en termes d'objectifs à mettre en œuvre et de dispositions à prendre pour parvenir à la réalisation de ces objectifs.

C'est sur la base de l'ensemble de ces travaux, des contributions qui ont été produites, et des échanges entre les membres du comité qu'a été élaboré le présent rapport.

I / Le constat d'une organisation territoriale complexe, insuffisamment efficiente et par certains côtés incohérente

L'analyse du comité stratégique rejoint celle qui a été faite par notre Assemblée lors de sa session des 26 et 27 septembre 2013. Il n'est pas inutile de la rappeler.

- Les fondements juridiques de l'organisation territoriale de la Corse ont un caractère hybride.

Le statut particulier ne concerne que la collectivité territoriale de Corse qui cohabite avec deux collectivités départementales de droit commun. Les compétences de la collectivité territoriale de Corse ont été pour l'essentiel transférées de l'Etat. Jamais, sauf en ce qui concerne les collèges, le législateur n'a opéré, au profit de la collectivité territoriale, des transferts de compétences et/ou de fiscalité locale en provenance des départements. Il n'a fait que mettre en place une structure de coordination aux pouvoirs et donc à l'efficacité très limités.

- L'organisation territoriale de la Corse est marquée par un grand émiettement des structures publiques locales.

Notre île est la partie du territoire national la plus administrée par rapport à sa population permanente. Pour quelque 320 000 habitants, on compte : une collectivité territoriale, deux départements, trois cent soixante communes, vingt huit établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un grand nombre de syndicats mixtes, d'établissements publics territoriaux et locaux, auxquels s'ajoutent les neuf chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture et de métiers.

Comment ne pas considérer que cet empilement constitue une réelle entrave à l'efficacité de l'action publique ?

- La seule analyse croisée des compétences et des ressources de la collectivité territoriale de Corse et des deux collectivités départementales révèle une situation complexe et incohérente.

Leurs compétences se chevauchent ou s'entrecroisent dans une vingtaine de domaines. Comment, dans ces conditions, définir et mettre en œuvre dans l'ensemble de la Corse des politiques publiques cohérentes et efficaces dans des domaines essentiels tels que le foncier et le logement, la revitalisation du monde rural, le sport et la jeunesse, l'environnement, le traitement des déchets, l'assainissement, le réseau routier, pour ne citer que ceux là ? Comment ne pas reconnaître que les financements croisés entraînent un alourdissement et un allongement des procédures ? Comment s'étonner que la plupart des citoyens ne s'y reconnaissent pas ?

En matière de fiscalité locale, la situation n'est guère plus rationnelle. Depuis trente ans, on a procédé à un empilement disparate de dispositions diverses qui ne sont guère cohérentes et vont même à l'encontre d'une organisation judicieuse et de la pleine efficacité des compétences exercées par tous les niveaux de collectivités territoriales.

Ainsi en est-il des ressources fiscales perçues par la collectivité territoriale de Corse et les deux départements. Outre leur extrême complexité – où seuls les comptables publics se retrouvent – elles sont en distorsion avec les compétences que chaque niveau de collectivité exerce dans le cadre de la loi.

- Les départements perçoivent les taxes foncières, les droits départementaux sur les mutations à titre onéreux, les droits départementaux d'enregistrement pour la vente de terres agricoles, alors même que la collectivité territoriale de Corse mène des politiques qui valorisent fortement les biens fonciers, dégageant ainsi une « rente foncière » qu'elle ne récupère pas par la fiscalité.
- La collectivité territoriale de Corse ne dispose d'aucun levier fiscal pour accroître l'efficacité de certaines de ses politiques, en matière de foncier, de logement, de développement économique. En revanche, elle perçoit des ressources fiscales qui sont très peu en rapport avec les politiques qu'elle mène, outre qu'elles sont soumises à fluctuation, ou qu'elles portent

sur des produits dont la consommation n'est pas recommandée, ou que leurs taux et tarifs sont fixés par l'Etat.

- Elle reçoit de l'Etat des dotations compensatoires de plus en plus nombreuses, qui évoluent peu ou sont gelées, alors que, par les politiques qu'elle conduit, elle contribue à la création de richesses et donc à l'accroissement des recettes fiscales qui sont perçues par d'autres...

Certes, les dispositions combinées des lois du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014 ont voulu clarifier les compétences des régions et des départements, et spécialiser leurs interventions financières en faveur des communes, des EPCI et autres tiers, tout en les incitant à mettre en synergie les actions qu'elles mènent, par le biais de procédures conventionnelles et d'une instance régionale de concertation.

Cependant ces procédures sont lourdes et complexes à mettre en œuvre ; elles apparaissent également peu adaptées aux réalités d'un territoire démographiquement modeste, composé de petites entités communales aux moyens financiers souvent très limités. Au demeurant, elles feront assurément encore l'objet de modifications. De surcroît, nul ne peut dire actuellement, de manière précise, quelles seront demain les compétences des départements transférées aux régions et aux intercommunalités, voire même aux communes.

Pour l'ensemble de ces raisons, il apparaît indispensable que la Corse fasse connaître clairement au Gouvernement quelles sont ses attentes, avant même que le Parlement n'entame l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

II / Le choix d'une réforme générant simplification, clarification, équilibre, efficacité, et économie d'échelle

L'analyse de l'organisation territoriale actuelle de la Corse a conduit à se poser notamment trois questions :

- Cette organisation doit-elle être maintenue sans modification ?
- Doit-elle être simplement aménagée ?
- Doit-elle faire l'objet d'une réforme en profondeur ?

La réponse des membres du comité stratégique a été claire :

. 6 membres se sont prononcés pour le maintien des trois collectivités, avec toutefois des nuances, certains souhaitant une amélioration des mécanismes de coordination et de concertation, d'autres déclarant ne pas être fermés à une future réflexion approfondie sur une réforme de l'organisation territoriale.

. 2 membres ne se sont pas clairement prononcés pour l'une ou l'autre des hypothèses, l'un d'eux souhaitant que la réflexion soit approfondie.

. 18 membres (soit près de 70 %) se sont prononcés en faveur de la troisième voie, celle d'une réforme en profondeur, en faisant **le choix d'une collectivité unique**.

Il convient de préciser également que cinq membres ont souhaité que la démarche soit complétée par la réalisation d'études d'impact, notamment en ce qui concerne les questions financières et budgétaires, ainsi que celles relatives aux services et aux personnels.

Le présent rapport apporte à ce sujet un certain nombre d'informations et de préconisations complémentaires.

Quels sont les avantages que présenterait une telle réforme ?

Elle permettrait de :

⇒ créer les conditions de la définition et de la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelle de la Corse dans les grands domaines d'intervention qui touchent au développement économique, à la promotion et à la cohésion sociales, à l'aménagement équilibré du territoire, à la culture et à l'identité ;

⇒ mettre en synergie les compétences et les moyens tant financiers qu'humains dont disposent actuellement les deux départements et la collectivité territoriale ;

⇒ harmoniser la fiscalité locale et l'adapter pour qu'elle contribue à l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Quels sont les principes qui doivent fonder cette réforme ?

Ils apparaissent nettement dans les prises de position des membres du comité stratégique, ainsi que dans leurs réponses au questionnaire.

- Pour donner de la cohérence et de la lisibilité aux institutions une telle réforme doit :
 - ⇒ permettre la mise en place d'une organisation simple et d'un fonctionnement facile à assimiler par tous ;
 - ⇒ assurer un partage clair des responsabilités entre les différents niveaux de l'organisation territoriale ;

- Pour être pleinement efficace, une telle réforme doit aussi :
 - ⇒ créer les conditions de la mise en œuvre de politiques de solidarité territoriale et sociale répondant au mieux aux besoins qui s'expriment localement, conformément au principe de subsidiarité qui a désormais valeur constitutionnelle ;
 - ⇒ renforcer le niveau intercommunal ;
 - ⇒ renforcer les liens entre les différents niveaux de l'organisation territoriale ;
 - ⇒ permettre que soit maintenue l'indispensable proximité entre la population et ses élus ;

- Pour être juste et équilibrée, une telle réforme doit enfin :
 - ⇒ comporter des mécanismes de représentation électorale répondant à la nécessité d'assurer à la fois le fonctionnement régulier des institutions, la prise en considération des différentes sensibilités politiques, et la prise en compte des intérêts de chacune des parties du territoire insulaire, tout en réduisant le nombre total d'élus ;
 - ⇒ préserver une implantation territorialement équilibrée des institutions ;
 - ⇒ assurer un juste équilibre entre les pouvoirs délibérant et exécutif.
 - ⇒ prendre en compte les intérêts des personnels des trois collectivités appelées à fusionner ;
 - ⇒ prendre en compte la situation financière des trois collectivités fusionnées, de manière à ne pénaliser ou à n'avantager aucune partie de la population ;
 - ⇒ permettre que les élus territoriaux soient dotés d'un statut tenant compte des responsabilités et des charges qui sont les leurs.

La mise en application de l'ensemble de ces principes, ne pourra que contribuer à un meilleur exercice de la démocratie locale.

III / Quelle organisation pour la collectivité unique ?

Trois hypothèses étaient soumises au choix des membres du comité stratégique :

- une collectivité unique, avec une assemblée délibérante de 86 membres, composée de représentants des différents courants politiques et de représentants des territoires, et avec deux délégations aux territoires sans personnalité morale chargées de mettre en œuvre, au niveau infrarégional les politiques définies par l'assemblée. Sept membres du comité sur dix-huit (soit près de 39 %) l'ont choisie.

- une collectivité unique, avec une assemblée délibérante de 51 à 86 membres, composée de représentants des différents courants politiques et de représentants des territoires, mettant en œuvre toutes les politiques publiques définies par elle. Trois membres sur dix-huit l'ont choisie.

- une collectivité unique, avec une assemblée délibérante de 51 membres, composée de représentants des différents courants politiques, et avec une chambre des territoires ayant un statut d'établissement public et dont les membres seraient soit élus, soit désignés par les conseils communautaires. Trois membres sur dix-huit l'ont choisie.

Deux autres hypothèses ont été proposées :

- une collectivité unique, avec une assemblée délibérante de 86 membres, composée de représentants des différents courants politiques et de représentants de 5 à 8 « pieve » ou « circondii », et avec un conseil des territoires sans budget propre, où siègeraient des représentants des EPCI refondés, qui harmoniserait les politiques intercommunales, et favoriserait la mise en œuvre des politiques territoriales d'intervention. Quatre membres sur dix-huit l'ont préconisée.

- une collectivité unique, avec une assemblée délibérante de 51 membres, composée de représentants des différents courants politiques, et avec une chambre des provinces ayant un rôle consultatif et qui serait saisie des questions relatives à l'aménagement du territoire et au développement rural. Un membre sur dix-huit l'a préconisée.

Aucune de ces cinq options n'a donc recueilli une nette majorité.

Il était, en conséquence, nécessaire de concevoir une organisation territoriale qui soit une synthèse de ces options, et qui soit donc susceptible d'emporter l'adhésion la plus large.

Il était tout autant nécessaire que cette organisation réponde aux objectifs et principes généraux de la réforme énoncés au deuxième chapitre.

Le choix a donc été fait :

- **d'une Assemblée de Corse composée de 51 membres représentant les différents courants politiques,**
- **de deux chambres des territoires au statut d'établissement public, composées de représentants de l'Assemblée et de représentants des EPCI, mettant en œuvre au plan local certaines compétences de la collectivité, et assurant la coordination des intercommunalités.**

Ainsi :

- l'architecture territoriale serait simple ;
- il y aurait un partage clair des responsabilités ;
- le niveau intercommunal et, à travers lui, le niveau communal seraient renforcés en étant associés au niveau territorial ;
- les interventions des trois niveaux de responsabilité seraient mieux coordonnées ;
- malgré la réduction de moitié du nombre d'élus, un meilleur fonctionnement et une plus grande efficacité des institutions seraient assurés.

Cette nouvelle organisation vous est ci après exposée en détail.

Pour une plus grande lisibilité, sont également reprises ici les principales propositions d'amélioration de la gouvernance déjà faites le 31 mars 2014 par l'Assemblée de Corse et qui ne figurent qu'en partie dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

A - L'architecture générale

Il serait créé une collectivité territoriale nouvelle, à statut particulier, prenant le nom de **COLLECTIVITE DE CORSE**, dans le cadre des dispositions du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution permettant qu'une collectivité territoriale soit créée par la loi « en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités ».

Elle succèderait, dans tous leurs droits et obligations, à la collectivité territoriale de Corse et aux départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud.

La collectivité de Corse serait chargée de régler les affaires de la Corse.

Concourraient à son administration :

- **l'Assemblée de Corse** par ses délibérations,
- **le président de la collectivité de Corse et le conseil exécutif de la collectivité de Corse**, par l'instruction des affaires, l'exécution des délibérations, et la conduite de l'action de la collectivité.
- **le Conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse**, par ses avis et ses études.
- **deux chambres des territoires (établissements publics)** pour la mise en œuvre de certaines des délibérations de l'Assemblée de Corse.

Bien entendu, la fusion des trois collectivités n'entraînerait aucune modification de l'organisation de l'Etat : les deux circonscriptions administratives de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud seraient maintenues.

B - L'Assemblée de Corse :

Elle comprendrait 51 membres, prenant le nom de conseillers de Corse, élus selon les modalités suivantes (elles sont les mêmes que celles actuellement en vigueur, sauf en ce qui concerne les modalités de répartition des sièges) :

- . une circonscription électorale unique ;
- . un scrutin de listes (paritaires hommes / femmes) à deux tours ;
- . la répartition des sièges à la proportionnelle au plus fort reste (et non plus à la plus forte moyenne) ;
- . l'admission à la répartition des sièges pour les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ;
- . le maintien au second tour de scrutin pour les listes ayant obtenu au moins 7 % des suffrages exprimés ;
- . la fusion possible pour les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ;
- . l'attribution d'une prime majoritaire de 9 sièges.

L'Assemblée de Corse élirait son président pour la durée de la mandature.

Elle pourrait siéger en sessions ordinaires du 15 septembre au 15 juillet de l'année suivante, des sessions extraordinaires pouvant se tenir, si besoin est, entre le 16 juillet et le 14 septembre suivant. En effet, l'organisation actuelle des travaux, avec deux sessions ordinaires, n'a jamais été pleinement mise en œuvre et ne présente pas d'intérêt véritable.

Ses travaux seraient organisés par la conférence des présidents comprenant, sous la présidence du président de l'Assemblée, les vice-présidents, les présidents des groupes politiques, et les présidents des commissions organiques.

Un cinquième au moins des conseillers à l'Assemblée de Corse pourrait demander l'inscription d'une affaire à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Pour son fonctionnement, l'Assemblée de Corse disposerait d'un budget particulier dont le président de l'Assemblée de Corse serait l'ordonnateur des dépenses.

La commission permanente comprendrait 15 membres et se réunirait à Corte.

Dans les limites fixées par la loi, l'Assemblée de Corse déterminerait les affaires relevant de sa compétence dont le traitement pourrait être délégué à la commission permanente. Le président de la collectivité de Corse assisterait de droit aux travaux de la commission permanente.

C - L'Exécutif :

Le président du conseil exécutif de Corse prendrait le nom de président de la collectivité de Corse. Il serait élu, pour la durée de la mandature, par l'Assemblée de Corse.

Dans les matières fixées par loi, et quand il serait chargé par l'Assemblée de Corse de procéder à l'exécution de ses délibérations, il prendrait des arrêtés délibérés en conseil exécutif.

Tous les douze mois, préalablement au débat d'orientations budgétaires, il rendrait compte de son action et de sa gestion à l'Assemblée de Corse.

Le conseil exécutif de la collectivité de Corse serait présidé par le président de la collectivité de Corse.

Il comprendrait 10 conseillers exécutifs élus par l'Assemblée de Corse, soit deux de plus qu'actuellement, pour tenir compte de l'accroissement des compétences. La parité hommes – femmes serait respectée.

Le président de la collectivité de Corse et les conseillers exécutifs seraient remplacés temporairement au sein de l'Assemblée de Corse et y reprendraient l'exercice de leur mandat lorsqu'il est mis fin collectivement à leurs fonctions. Les conseillers exécutifs reprendraient l'exercice de leur mandat s'il était mis fin aux fonctions du président de la collectivité de Corse. En effet, dès lors qu'ils sont élus collégialement, tout retour individuel à l'Assemblée n'est pas possible, outre que cela pourrait entraîner une instabilité de l'institution.

Le président de la collectivité de Corse désignerait, parmi les membres du conseil exécutif, un premier conseiller exécutif, chargé de le suppléer en cas d'absence ou d'empêchement.

La procédure actuelle de la motion de défiance serait maintenue avec, pour qu'elle soit adoptée, une majorité de 50 % des membres de l'Assemblée.

D - Les deux chambres des territoires :

Elle prendraient chacune la forme d'un établissement public de la collectivité de Corse. Leur statut serait précisé par une délibération de l'Assemblée de Corse.

La chambre des territoires de la Haute-Corse siègerait à Bastia et comprendrait 27 membres :

- . 9 désignés par l'Assemblée de Corse (à la proportionnelle au plus fort reste des groupes) ;
- . 18 désignés par les membres des conseils communautaires.

La chambre des territoires de la Corse-du-Sud siègerait à Ajaccio et comprendrait 24 membres :

- . 8 désignés par l'Assemblée de Corse (à la proportionnelle au plus fort reste des groupes) ;
- . 16 désignés par les membres des conseils communautaires.

Les membres des conseils communautaires désigneraient leurs représentants aux chambres des territoires selon les modalités fixées par l'Assemblée de Corse (notamment en ce qui concerne le ressort des sections électorales), sous réserve de la prise en compte des dispositions suivantes :

- . un scrutin de listes à un tour (listes paritaires h / f) ;
- . la répartition des sièges à la proportionnelle au plus fort reste ;

. les conseillers de Corse ne pourraient être candidats.

Chaque chambre des territoires élirait son président en son sein.

Le président de la chambre gèrerait l'établissement public.

Une indemnité de présence serait versée à tous les membres.

Le fonctionnement de chaque chambre serait assuré par une dotation de la collectivité de Corse dont le montant serait arrêté au budget de la collectivité de Corse.

Comme cela a déjà été évoqué, les chambres des territoires auraient pour mission :

- de mettre en œuvre, en application du principe de subsidiarité, les politiques de la collectivité de Corse dont l'exécution se justifie au niveau infrarégional ; à cet effet, une convention pluriannuelle, révisée chaque année, serait passée entre la collectivité de Corse et chacun des deux établissements publics : elle déterminerait les actions à mettre en œuvre et les financements correspondants.
- de coordonner les politiques mises en œuvre par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le président de la collectivité de Corse pourrait suspendre et déférer à l'Assemblée de Corse, pour décision, une délibération d'une chambre des territoires qu'il jugerait contraire aux intérêts de la collectivité de Corse ou aux délibérations de l'Assemblée de Corse.

E - Le statut des élus

Le président de la Collectivité de Corse, les conseillers exécutifs et les conseillers de Corse auraient un « statut » défini par la loi, comme cela est le cas pour les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane.

Ces conditions d'exercice de mandats ou de fonctions concerneraient les garanties accordées dans l'exercice du mandat ou de la fonction ; les garanties accordées dans l'exercice d'une activité professionnelle ; les garanties accordées à l'issue du mandat ou de l'exercice de fonctions ; l'exercice du droit à la formation ; les indemnités versées aux titulaires de mandats et de fonctions ; la protection sociale des élus ; la responsabilité et la protection des élus ; les conditions dans lesquelles l'honorariat est conféré.

Elles tiendraient compte, notamment en matière d'indemnités, des spécificités du statut particulier et en particulier de l'importance des compétences transférées.

Le projet de « statut » vous est soumis en annexe.

F - Le conseil économique, social, environnemental et culturel de Corse

L'organisation, le fonctionnement et le rôle du conseil économique, social, culturel et environnemental de Corse feraient l'objet d'une redéfinition, avec un objectif de revalorisation et de plus grande efficacité, selon les dispositions qui ont été approuvées par l'Assemblée de Corse dans sa délibération du 31 mars 2014.

Sa dénomination serait complétée par le mot «environnemental».

Son effectif demeurerait inchangé (51 membres).

Il serait organisé en trois sections, au lieu de deux :

- celle du développement économique ;
- celle de l'aménagement, du développement durable, de l'environnement et des transports ;
- celle du développement social, culturel et éducatif .

Les matières sur lesquelles il rendrait un avis seraient actualisées.

Le président du conseil et le bureau décideraient des avis pouvant être rendus en section, afin de donner de la souplesse au fonctionnement de l'institution.

Le président du conseil assisterait de droit aux séances de l'Assemblée de Corse. Il présenterait les avis rendus par le conseil, les études et rapports particuliers qui lui ont été demandés.

Le président de la collectivité de Corse présenterait chaque année au conseil le bilan de l'action de la collectivité, sa déclaration étant suivie d'un débat.

Sur proposition du président de la collectivité de Corse, l'Assemblée de Corse arrêterait, au budget primitif, le programme des études ou rapports demandés au conseil consultatif.

IV / Quelles compétences et quels moyens pour la collectivité unique ?

A - Les compétences de la collectivité de Corse

Les compétences de la collectivité territoriale de Corse, du département de la Haute-Corse et du département de la Corse-du-Sud seraient intégralement transférées à la collectivité de Corse.

Ces compétences devraient-elles être étendues ?

Il est un fait que l'Etat conserve, à l'heure actuelle, des compétences dans des domaines qui ont déjà été, à titre principal, transférés à la collectivité territoriale de Corse. C'est le cas en matière d'agriculture, de développement rural, d'aménagement du territoire, d'environnement, de chasse, de pêche, de gestion des eaux, de formation professionnelle, de carte scolaire, de culture, de patrimoine, de jeunesse, de sports, et de logement.

Cet enchevêtrement des compétences est toutefois en contradiction avec le sage principe posé par l'article 7 de la loi du 7 janvier 1983 : *« La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectées en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ».*

Dans son rapport du 11 juillet 2013 sur l'organisation territoriale de l'Etat, la Cour des comptes considère que *« le défaut de délimitation claire des interventions de l'Etat et de celles des collectivités territoriales dans des domaines de compétences partagées nuit à la lisibilité de l'organisation, provoque des doublons, une complexité de gestion et une dilution des responsabilités. L'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques en souffre ».*

Aussi serait-il opportun que la future collectivité de Corse utilise au moins la possibilité que lui ouvre la loi du 27 janvier 2014, laquelle a prévu que, sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'Etat peut déléguer par convention à une collectivité territoriale qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences. A défaut, c'est vers une demande de transfert qu'il conviendra de s'orienter.

S'agissant des compétences de la collectivité de Corse dans le domaine normatif, la loi ne pourra pas apporter de modifications substantielles, celles-ci ne pouvant relever que d'une révision de la Constitution. Cependant, il vous est proposé de demander quelques améliorations qui figurent d'ailleurs dans le statut particulier des collectivités territoriales de Martinique et de Guyane :

- Saisi par l'Assemblée de Corse de propositions d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en

cours d'élaboration, le Premier ministre accuserait réception dans les quinze jours et fixerait le délai dans lequel il apporterait une réponse au fond.

- L'Assemblée de Corse serait consultée par le Gouvernement sur les projets d'ordonnance comportant des dispositions particulières concernant la collectivité de Corse.
- L'Assemblée de Corse serait consultée par le Gouvernement sur les propositions d'acte de l'Union européenne pouvant concerner la collectivité de Corse.
- L'Assemblée de Corse pourrait adresser au Gouvernement des propositions pour l'application dans la collectivité de Corse des traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Enfin, il serait précisé dans la loi que la collectivité de Corse peut instituer une représentation, à caractère non diplomatique, auprès des institutions de l'Union européenne.

B - Les ressources de la collectivité de Corse

Les ressources de la collectivité territoriale de Corse, du département de la Haute-Corse et du département de la Corse-du-Sud seraient intégralement transférées à la collectivité de Corse.

Les budgets primitifs 2014 des trois collectivités font apparaître les données globales suivantes :

(source DGCL)	RECETTES (en M€)			DEPENSES (en M€)		
	TOTALES	FONCTt	INVESTt	TOTALES	FONCTt	INVESTt
2 A	259,6	225	34,6	259,6	190,3	69,3
2 B	229,5	208,3	21,1	229,5	181,3	48,2
CTC	643,7	533,7	110	643,7	423,5	220,2

Le budget de la nouvelle collectivité de Corse pourrait ainsi s'élever à environ **1 100 millions d'euros**.

La nouvelle collectivité de Corse succédant aux droits et obligations de la collectivité territoriale de Corse et des départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud, les dotations de l'Etat dont ces trois collectivités bénéficiaient, ainsi que leurs modalités de calcul, demeureraient inchangées.

Les recettes de fonctionnement des trois collectivités sont ainsi prévues aux budgets primitifs 2014 :

(source DGCL)	RECETTES DE FONCTIONNEMENT (en M€)		
	IMPOTS LOCAUX	AUTRES IMPOTS ET TAXES	DOTATIONS ET PARTICIPATIONS
2 A	50,2	82,5	88,2
2 B	39	76	86,2
CTC	16,6	182,7	408,5

Les recettes fiscales, après leur regroupement, pourraient être adaptées pour contribuer à l'efficacité des politiques mises en œuvre. Leur harmonisation ne présenterait pas de difficulté particulière. Les taux départementaux de la taxe foncière sont ainsi très proches (13,43 % en Haute-Corse, 13,79 % en Corse-du-Sud).

Les recettes d'investissement des départements sont ainsi prévues aux budgets primitifs 2014 :

(source DGCL)	RECETTES D'INVESTISSEMENT (en M€)			
	SUBVENTIONS, DOTATIONS, FONDS DIVERS			PRODUIT DES EMPRUNTS
	Total	dont FCTVA	dont DGE	
2 A	25,1	5,2	1,8	9,5
2 B	14,1	4	1,4	6,6

L'épargne de gestion des trois collectivités s'établit ainsi :

(source DGCL)	EPARGNE DE GESTION (en M€)		
	COURANTE	BRUTE	NETTE
2 A	36,8	34,6	31,3
2 B	32,7	27	20,4
CTC	126,3	110,6	104,1

Quatre questions ont retenu l'attention de plusieurs membres du comité stratégique :

1. Le niveau des ressources propres de la future collectivité de Corse.

A l'évidence, elles ne suffiront pas pour que soit assurée l'autonomie financière de la collectivité et pour que soient respectées les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution qui veulent que

« les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

C'est là l'enjeu auquel notre commission des finances a consacré d'importants travaux dont le résultat nous est rendu lors de cette même session. Cette heureuse concomitance nous permettra de compléter nos propositions au Gouvernement dans un domaine autant essentiel que sensible, compte tenu des effets de la crise des finances publiques à laquelle notre pays est confronté.

2. Le niveau des interventions financières de la collectivité de Corse en faveur de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud ;

Cette question a été principalement évoquée par le président du conseil général de la Corse-du-Sud, qui veut être assuré que, pour le même type de dépenses prises en charge par le département, le niveau des interventions de la collectivité de Corse sera au moins maintenu.

Dans les deux collectivités départementales, les dépenses de fonctionnement (hors charges de personnel, charges à caractère général et charges financières) et d'investissement (hors remboursement de la dette) sont ainsi prévues à leurs budgets 2014 :

(source DGCL)	DEPENSES DE FONCTIONNEMENT (en M€) (hors charges de personnel, charges à caractère général et charges financières)	DEPENSES D'INVESTISSEMENT (en M€) (hors remboursement de la dette)	
		IMMOBILISATIONS	SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT
2 A	102,6	45,7	19,6
2 B	95,3	30,1	9,7

Il est à noter que, dans les deux départements, les principaux postes de dépenses sont celui de l'aide sociale et celui de la voirie :

(source DGCL)	DEPENSES D'AIDE SOCIALE	DEPENSES DE VOIRIE (en M€)		
		TOTAL	FONCTIONNEMENT	INVESTISSEMENT
2 A	95	52,9	16,3	36,7
2 B	83,2	25,9	1,9	24

Dans un souci d'équité, il vous est proposé de demander que la loi comporte une disposition selon laquelle, pour les opérations du type de celles que les départements prenaient en charge, le budget de la collectivité de Corse devra faire apparaître que le montant des dépenses sera au moins maintenu en euros constants dans le ressort des anciens départements de la Haute-Corse et de la Corse-sud.

3. L'endettement des deux collectivités départementales.

Comme la précédente, cette question doit être traitée avec une grande attention, dans l'intérêt des populations de chacun des deux départements, comme dans celui de leurs communes et de leurs structures intercommunales.

L'endettement des trois collectivités s'établissait ainsi au 1^{er} janvier 2014 :

(source DGCL)	ENDETTEMENT		
	Solde de la dette pour emprunt	Annuité de la dette pour emprunt	
	en M€	en M€	En % de l'épargne de gestion
2 A	47,5	5,5	14,9 %
2 B	135,5	12,2	37,3 %
CTC	319,2	22,2	17,5 %

Dans un souci d'équité, il vous est proposé de demander que le budget de la collectivité nouvelle fasse apparaître :

- que les emprunts souscrits par les deux départements feront l'objet d'une comptabilité distincte jusqu'à leur extinction ;
- que le différentiel des deux annuités de la dette viendra chaque année en diminution des crédits que, dans le ressort de l'ancien département le plus endetté, la collectivité de Corse consacre globalement au financement des dépenses du type de celles que ce département prenait en charge.

4. Le financement des dépenses sociales.

Les dépenses sociales constituent le principal poste de dépenses du budget des départements :

(en M€)

(source DGCL)	DEPENSES D'AIDE SOCIALE (BRUTES)	DEPENSES D'AIDE SOCIALE OBLIGATOIRES (BRUTES)		
		TOTALES	RMI / RSA	APA
2 A	95	88,7	17,7	23,6
2 B	83,2	81,4	20,1	21,9

La question du financement de ces dépenses, en accroissement constant et qui ont, pour l'essentiel, un caractère obligatoire, doit être étudiée avec attention. Un audit est indispensable, qui permettrait de comparer leur évolution avec celle des dotations d'Etat censées les couvrir. Cet audit devrait déboucher, le cas échéant, sur une modification des modalités de financement de ces charges qui n'ont pas à obérer le budget de la nouvelle collectivité.

C - Le patrimoine de la collectivité de Corse

Les patrimoines de la collectivité territoriale de Corse, du département de la Haute-Corse et du département de la Corse-du-Sud seraient intégralement transférés à la collectivité de Corse.

Préalablement à la mise en place de la nouvelle collectivité, des inventaires seraient réalisés, faisant notamment apparaître l'état des biens, les travaux programmés ou en cours assortis de leur coût et de leur financement, ainsi que les désordres éventuels assortis d'une estimation du coût de leur traitement.

D - Les ressources humaines de la collectivité de Corse

Les personnels de la collectivité territoriale de Corse, du département de la Haute-Corse et du département de la Corse-du-Sud seraient transférés à la collectivité de Corse.

Ce transfert n'entraînerait aucune modification du statut et de la situation des agents.

La collectivité de Corse disposerait ainsi d'une administration unique.

Son implantation serait déconcentrée :

- les services de la collectivité territoriale de Corse, qui sont déjà déconcentrés, conserveraient leur implantation actuelle ;
- les actuels services des deux départements n'auraient pas à être délocalisés, compte tenu de la configuration de l'organisation territoriale.

De surcroît, au sein des communes d'implantation, le regroupement, dans des lieux communs, des anciens services de la collectivité territoriale de Corse et des départements pourrait progressivement permettre des économies de gestion et une meilleure accessibilité pour les publics.

En tout état de cause, la délocalisation des services ne pourrait être décidée, après consultation des instances paritaires, que par délibération de l'Assemblée de Corse, pour des motifs évidents d'intérêt général.

Les régimes indemnitaires, dont bénéficiaient les agents dans leur collectivité territoriale d'origine, seraient maintenus pendant une période transitoire d'une durée maximale de quatre années, durant laquelle ils seraient progressivement harmonisés, pour être enfin unifiés.

La collectivité de Corse mettrait à la disposition des deux établissements publics dénommés chambres des territoires les personnels nécessaires à leur fonctionnement.

Les offices et agences deviendraient des établissements publics de la collectivité de Corse. Leur statut et la situation de leurs agents ne seraient en rien modifiés.

Si elle devait être mise en œuvre, une réforme des offices et agences ne relèverait pas de la loi, puisque, déjà, la loi du 22 janvier 2002 a donné pour cela toute latitude à l'Assemblée de Corse, éventuellement saisie par le président du conseil exécutif.

Une telle réforme pourrait ainsi avoir pour objectifs : d'assurer la clarification entre la collectivité et ses établissements ; de garantir la tutelle exercée par la collectivité ; d'améliorer, de rationaliser et d'uniformiser le fonctionnement des établissements, quel que soit leur statut juridique ; de favoriser la synergie avec et entre ces établissements. Elle devrait avoir pour principes de garantir un partenariat efficace avec le monde économique, social et associatif, et de respecter les droits des personnels, ce dernier principe étant d'ailleurs clairement posé par la loi du 22 janvier 2002.

L'amplitude de la réforme pourrait être envisagée selon trois hypothèses : soit elle conduit essentiellement à mieux maîtriser les établissements publics existants par un renforcement de la tutelle ; soit elle permet à la collectivité de reprendre directement en charge toutes les fonctions qui sont exercées par un ou plusieurs offices et agences ; soit elle permet la clarification et la mise en cohérence des compétences de la collectivité et de ses établissements publics, tout en assurant la pleine maîtrise de ces derniers par le président de la collectivité, le conseil exécutif et l'Assemblée de Corse et en générant des économies d'échelle. La deuxième hypothèse a parfois été évoquée pour l'office des transports. La troisième hypothèse est, à l'évidence, celle qui présente le plus d'intérêt : elle pourrait permettre des fusions ou des changements de statut des établissements publics.

Au demeurant, la réforme de l'organisation territoriale, ici proposée, entraînant la création de deux nouveaux établissements publics, les chambres des territoires, il serait loisible à la collectivité de Corse, par fusion d'offices et d'agences existants, d'avoir in fine le même nombre d'établissements publics.

E - La création d'un médiateur de la collectivité de Corse

La collectivité nouvelle pourrait également se doter, compte tenu de l'ampleur de ses responsabilités et de ses compétences, et comme cela a été fait, par exemple, en région Ile-de-France et à la ville de Paris, d'une instance de médiation. Le médiateur de la collectivité de Corse serait ainsi chargé de résoudre à l'amiable les conflits entre l'administration territoriale et les citoyens.

Doté d'un service spécifique, il recevrait et traiterai les réclamations émanant des particuliers, des entreprises, des collectivités locales, des associations et de tout autre organisme relatives à l'action de la collectivité de Corse, de son administration et de ses établissements publics.

IV / Comment aller vers la collectivité unique ?

A / La procédure mise en œuvre

Sur les 21 membres du comité stratégique s'étant prononcés sur cette question :

- **11** se sont prononcés pour que soit suivie la procédure prévue à l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : le projet est arrêté par l'Assemblée de Corse, dans le cadre de son pouvoir de proposition d'adaptations normatives, puis adressé au Premier ministre par le président du conseil exécutif de Corse. S'agissant d'un statut particulier, le législateur décide si les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées doivent être consultés, selon les dispositions de l'article 72-1 de la Constitution.
- **10** se sont prononcés pour que soit suivie la procédure prévue à l'article L. 4124-1.-I du CGCT : la demande de fusion de la CTC et des deux départements est présentée par délibérations concordantes des trois assemblées délibérantes.

La consultation des électeurs détermine s'il doit y être donné suite avec l'élaboration d'une loi soumise au Parlement.

Votre commission vous propose de **suivre la procédure prévue à l'article L. 4422-16 du CGCT**, pour la raison suivante :

Le projet de loi portant nouvelle organisation de territoriale de la République sera examiné dès la fin de cette année par le Parlement qui devrait se prononcer définitivement en avril 2015. Compte tenu de ce calendrier très serré, la procédure prévue à l'article L. 4124-1.-I du CGCT ne permettrait pas au Gouvernement de prendre en compte les propositions de la Corse. Or, notre île ne peut ni laisser passer cette occasion historique, ni encore moins prendre le risque de perdre, pour l'essentiel, la spécificité et l'originalité de son statut particulier.

Cependant, afin que le Gouvernement puisse prendre connaissance de la position des deux conseils généraux, ceux-ci ont

été invités à se prononcer avant la présente session de notre Assemblée, sur la base du projet de rapport de votre commission.

Il vous est donc proposé que la délibération de notre Assemblée demande au Premier ministre que les propositions qu'elle comporte soient reprises par le Gouvernement dans un amendement à la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Reste la question de la consultation des électeurs, à laquelle chacun s'est montré attaché. Votre commission propose que l'Assemblée de Corse fasse connaître au législateur qu'elle est favorable à ce qu'il soit procédé à une consultation des électeurs, dans le cadre des dispositions de l'article 72-1 de la Constitution.

B / Le calendrier

Sur les dix-huit membres du comité stratégique s'étant prononcés en faveur de la réforme, douze (dont le président du conseil général de la Haute-Corse après consultation de son assemblée) ont souhaité que la nouvelle collectivité puisse être installée au 1^{er} janvier 2016.

Douze autres se sont prononcés pour une demande de renvoi des élections départementales à décembre 2015.

La problématique est la suivante :

- **Le renvoi des élections départementales serait cohérent, même s'il a peu de chances d'aboutir, ne serait-ce que parce qu'il ne pourrait être justifié que par un projet de réforme dont le Parlement n'est même pas encore saisi**
- **Si ce renvoi était obtenu, les élections départementales et territoriales auraient lieu en décembre 2015. Cela conduirait à la mise en place de la nouvelle collectivité au 1^{er} janvier 2016.**
- **Si le renvoi des élections départementales n'est pas obtenu, il serait très opportun que soit demandé le prolongement d'un an du mandat de l'Assemblée de Corse : il pourrait être prévu dans l'amendement du Gouvernement au projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, et serait justifié par la mise en œuvre de cette réforme dans l'île.**

Dans cette dernière hypothèse, la mise en place de la collectivité de Corse interviendrait au 1^{er} janvier 2017.

Ainsi, la collectivité territoriale et les deux départements disposeraient de dix-huit mois pour préparer, en concertation, la mise

en œuvre de cette réforme fondamentale aux plans administratif, financier et technique (élaboration des procédures de transfert des personnels ; établissement des inventaires patrimoniaux ; élaboration des procédures de transfert en matière budgétaire et financière ; élaboration des statuts des chambres des territoires).

La délibération de l'Assemblée de Corse serait en conséquence ainsi rédigée :

L'Assemblée de Corse demande, dans la perspective de cette réforme :

- soit, que les élections départementales en Corse soient reportées en décembre 2015, ce qui conduirait à la mise en place de la nouvelle organisation territoriale de la Corse au 1^{er} janvier 2016 ;
- soit, que les élections à l'Assemblée de Corse soient reportées en décembre 2016, ce qui conduirait à la mise en place de la nouvelle organisation territoriale de la Corse au 1^{er} janvier 2017.

Les travaux conjugués du comité stratégique, de votre commission des compétences législatives et réglementaires, et de l'inspecteur général, menés avec l'assistance compétente et dévouée des services de l'assemblée et en particulier de l'attachée de la commission, ont permis de déboucher sur une proposition de réforme audacieuse et cohérente, pour une organisation institutionnelle de la Corse adaptée au siècle nouveau.

C'est le fruit d'un travail très collégial des élus et de l'administration.

Plus de vingt-trois ans après la création de la collectivité territoriale de Corse, et face aux défis qu'il nous faut relever, cette réforme, si elle voit le jour, au terme d'un débat démocratique, approfondi et transparent, permettra de mettre en place une collectivité nouvelle qui constituera une force de frappe efficace de l'action publique dans notre île.

Les principes de la réforme sont clairs ; les objectifs en sont ambitieux : clarifier, simplifier, trouver un équilibre des pouvoirs et une efficacité nouvelle, réaliser des économies d'échelle.

La France est à l'heure de la réforme. Les citoyens la demandent et l'espèrent. Donner à la République une organisation territoriale nouvelle, quand une partie de cet édifice est l'héritage de la révolution, cela constitue une entreprise autant complexe que délicate.

Depuis deux cent vingt-cinq ans, la société a connu des évolutions considérables. A l'isolement des provinces et des communautés a succédé, dans tous les domaines, l'ère de la communication rapide. Aujourd'hui, un pays ne peut plus être administré comme au temps des diligences et de la marine à voile.

Construire une nouvelle gouvernance commande de se projeter dans l'avenir, de dépasser les clivages et d'ignorer les intérêts particuliers. Seul, l'intérêt général doit compter.

Construire une nouvelle gouvernance exige aussi que tous les niveaux qui la composent soient renforcés dans leurs responsabilités et mis en synergie afin que soit apportée aux citoyens la bonne et juste réponse aux attentes qu'ils expriment.

A cet égard, la Corse peut donner l'exemple d'une réforme réussie, en contribuant, pour sa part, à mettre un terme à la crise de la représentation politique, et à surmonter la difficulté récurrente de faire émerger un projet collectif.

Votre commission vous propose de bien vouloir en délibérer.