



**Présentation du projet de révision générale
de la carte cantonale de Charente-Maritime**

Vendredi 24 janvier 2014
Maison de la Charente-Maritime

Discours de Mme Béatrice Abollivier, Préfète de la Charente-Maritime

Seul le prononcé fait foi

Monsieur le Président du Conseil général,

Mesdames et Messieurs les Conseillers Généraux,

Mesdames et Messieurs,

J'ai fréquemment l'honneur et le plaisir d'être reçue par l'assemblée départementale. A l'ouverture de chacune de vos sessions, je viens entendre vos préoccupations d'élus de terrain et de représentants de la principale collectivité de notre département et vous exposer l'action de l'Etat en Charente-Maritime.

Aujourd'hui, c'est une occasion plus exceptionnelle qui nous réunit. Je vous ai demandé, monsieur le Président, de m'accorder un moment afin de présenter au conseil général la future carte des cantons de notre département. C'est ainsi qu'ont procédé tous les préfets des départements dont le projet de carte a été achevé avant le nôtre par le ministère de l'intérieur. Toutes les cartes ne pouvaient être élaborées en même temps, avec le soin nécessaire ; nous figurons donc parmi les derniers départements à examiner le projet. A l'heure actuelle, tous les départements ont été saisis ; 66 conseils généraux ont rendu leur avis et ils seront 93 fin janvier. Ainsi, en tenant compte du délai de consultation du Conseil d'Etat, le calendrier pourra être tenu pour que les élections départementales se tiennent les 22 et 29 mars 2015.

Je mesure combien cette refonte de la carte cantonale attire votre intérêt. Et c'est parce qu'elle vous concerne au premier chef, vous les conseillers généraux, qu'il est demandé aux préfets de venir la présenter solennellement devant l'assemblée départementale, seule saisie pour avis.

Je voudrais d'abord vous exposer la méthode et les principes qui ont été retenus pour l'élaboration de cette future carte. Avant de conclure, je présenterai les traits qui me semblent être les plus significatifs de ce nouveau découpage et je répondrai à certaines inquiétudes légitimes que ce changement provoque.

Je serai ensuite à votre disposition pour répondre à des questions d'ordre technique, vous quittant pour le débat politique et le vote qui suivront.

*
* *

La loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral a, vous le savez, introduit un certain nombre de changements importants dans notre démocratie locale.

Par son article 46, elle a réformé le mode de détermination des limites de cantons. Afin que les nouvelles règles s'appliquent aux élections cantonales de mars 2015, le ministère de l'intérieur a demandé aux préfets, à la fin du printemps 2013, de consulter les principaux élus du département sur les aspects locaux dont devait tenir compte le redécoupage. J'ai donc rencontré au début du mois de mai les parlementaires de Charente-Maritime, les maires des chefs-lieux d'arrondissement, vous-même M. le président du Conseil général, ainsi que MM. les présidents du groupe socialiste et républicain et du groupe des radicaux de gauche de votre assemblée.

Ces entretiens ont été l'occasion de prendre la mesure de l'intérêt d'une simplification et d'un meilleur respect des équilibres démographiques. Des inquiétudes ont également été exprimées sur la représentation des territoires ruraux, point sur lequel je reviendrai dans le courant de mon propos.

J'ai ensuite fait remonter la synthèse de ces observations au ministère, et seulement cette synthèse.

Au début du mois de décembre, j'ai reçu du ministère de l'intérieur un avant-projet de carte et de décret, à vérifier sur le plan purement matériel (oubli d'une commune, erreur de chiffres de population). J'ai fait remonter ces erreurs au ministère pour correction par ses soins.

Le projet que je vous présente aujourd'hui est issu de ces différentes étapes. La dernière est celle que vous allez accomplir aujourd'hui, puisque selon l'article 46 de la loi du 17 mai, aux termes duquel le conseil départemental doit se prononcer sur la modification des limites territoriales des cantons dans un délai de six semaines à compter de sa saisine.

Le délai de six semaines court depuis le 13 décembre, date à laquelle je vous ai remis le projet de décret, M. le président.

Je vais maintenant vous présenter les principes qui ont présidé à l'élaboration de cette nouvelle carte par le ministère. Mais il me semblait important de commencer par ces précisions, dont je souligne qu'elles valent pour notre département comme pour le reste de la France.

*
* *

Premier principe

Il est apparu nécessaire au gouvernement d'assurer une représentation plus égale des électeurs de canton à canton. En effet, les trois cinquièmes des cantons actuels, au niveau national, n'ont pas été modifiés dans leur contour depuis leur création par le consulat en 1801. Or, durant ce laps de temps, la population a augmenté et sa répartition s'est profondément modifiée sur le territoire. Ainsi, dans neuf départements sur dix, l'écart entre la population du canton le plus peuplé et celle du canton le moins peuplé est supérieur à 5.

En Charente-Maritime, cet écart est de 6,97. La population cantonale moyenne est de 12 202 habitants ; le plus petit canton (celui de Tonnay-Boutonne) en compte 3 328 tandis qu'on dénombre 20 155 habitants dans le canton de Royan-Ouest. Certes, des cantons nouveaux ont été créés ces dernières décennies dans l'agglomération rochelaise, dans la vallée de la Charente et autour de Royan. Mais l'on voit bien que notre département n'échappait pas à un constat national, celui d'une mise à mal du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant le suffrage.

Ce principe a été consacré et développé par le Conseil constitutionnel dans plusieurs décisions. En 1985, à propos d'une loi portant sur la Nouvelle-Calédonie, il a jugé qu'il découlait notamment de l'article 3 de la Constitution qui dispose que le suffrage « *est toujours universel, égal et secret* ». La même décision ajoute que ce principe doit être apprécié « *sur des bases essentiellement démographiques* ». Un an plus tard, le Conseil constitutionnel, examinant la loi d'habilitation du gouvernement à délimiter par ordonnances les circonscriptions électorales, précisait qu'il était impossible de s'écarter de plus de 20 % de la moyenne de population des nouvelles circonscriptions. Bien entendu, le respect de cette « fourchette », de ce principe d'égalité, est à apprécier entre cantons d'un même département, s'agissant de l'égal poids des citoyens dans le processus démocratique conduisant aux décisions politiques de la collectivité départementale.

Enfin, plus récemment, le Conseil constitutionnel a permis que des exceptions soient apportées à cette fourchette, mais (pour reprendre les termes d'une décision du 8 janvier 2009) pour « *des cas exceptionnels et dûment justifiés* », « *dans une mesure limitée et en s'appuyant, au cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général* », de manière « *strictement proportionnée au but poursuivi*. » Le redécoupage actuel est motivé par ces considérations, qui s'imposent au législateur comme au pouvoir réglementaire, car le Conseil d'Etat fait sienne la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La loi du 17 mai 2013 a donc modifié, par son article 46, l'article L3113-2 du code général des collectivités territoriales. Cet article dispose maintenant que :

« La modification des limites territoriales des cantons [...] est conforme aux règles suivantes :

a) Le territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques ;

b) Le territoire de chaque canton est continu ;

c) Est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants.

IV. - Il n'est apporté aux règles énoncées [ci-dessus] que des exceptions de portée limitée, spécialement justifiées, au cas par cas, par des considérations géographiques ; ou par d'autres impératifs d'intérêt général. »

Par ailleurs, le nouvel article L191-1 du code électoral dispose :

« Le nombre de cantons dans lesquels sont élus les conseillers départementaux est égal, pour chaque département, à la moitié du nombre de cantons existant au 1er janvier 2013, arrondi à l'unité supérieure si ce nombre n'est pas entier impair. »

Ceci nous donne 27 cantons pour la Charente-Maritime, puisque nous avons à l'heure actuelle 51 cantons.

Pour une population de 622 323 habitants, la moyenne cantonale est donc de 23 049 habitants. De la sorte, le Conseil d'Etat, qui je le rappelle est juge des actes administratifs tels que le décret portant modification des limites cantonales, ne permettrait pas que la future carte comporte des cantons dont le nombre d'habitants soit inférieur à 18 439 ni supérieur à 27 659, c'est-à-dire qui sorte de la fourchette des 20 %.

Une exception s'impose néanmoins, respectant la jurisprudence : c'est l'île de Ré, toute proche de la limite inférieure avec 17 926 habitants (soit 22,23% de moins que la moyenne) et dont le caractère insulaire relève des « *considérations géographiques* » évoquées par la loi.

Voilà donc le premier critère, par ordre d'importance, qui a conduit le choix des nouvelles limites cantonales : la démographie. La nouvelle carte réduit l'écart entre la population du canton le moins peuplé et celle du canton le plus peuplé de 6,97 à 1,56. Ainsi, elle respecte mieux l'égalité des citoyens devant le suffrage.

D'autres critères subsidiaires ne figurent pas dans la loi mais ont guidé le travail du ministère de l'intérieur, en étroite coordination avec le Conseil d'Etat. Celui-ci exige en effet que les nouvelles limites soient fixées de la manière la plus objective possible.

Deuxième principe

Le deuxième critère est à vrai dire double : une fois celui de la démographie respecté, il s'agit de suivre autant que possible les limites des nouvelles intercommunalités d'une part, et celles des anciens cantons d'autre part. La prise en compte de la carte de l'intercommunalité relève de l'évidence. Je suis bien placée pour savoir combien il a été difficile de la rationaliser, et vous savez en tant qu'élus locaux combien les EPCI ont pris d'importance pour mener les projets de vos territoires.

Critère de l'intercommunalité

Depuis le 1^{er} janvier, la Charente-Maritime compte 13 intercommunalités, contre 25 en 2010. Sur ces 13 EPCI, 7 ont une population supérieure au plafond démographique et doivent être fractionnées sur au moins deux cantons. C'est la raison pour laquelle devait intervenir aussi le critère des anciens cantons, dans la mesure où il n'était pas possible de fractionner ces EPCI tout en respectant le critère démographique.

En revanche, dans le projet de carte qui vous est soumis, sur les 6 intercommunalités dont la population est inférieure au plafond démographique, 5 s'inscrivent intégralement dans un nouveau canton – c'est-à-dire ne sont pas à cheval sur deux ou trois cantons. Il s'agit des intercommunalités des îles de Ré et Oléron, d'Aunis Nord, du Bassin de Marennes et de Charente-Arnoult-Coeur-de-Saintonge. Seule la communauté de communes de Gémozac et de la Saintonge Viticole a dû être fractionnée.

Il est très appréciable, en termes de lisibilité pour nos concitoyens, que la nouvelle carte respecte ainsi le tracé de l'intercommunalité. La plupart des chevauchements sont marginaux ; ils pouvaient difficilement être évités.

Critère des anciens cantons

Permettez-moi de revenir sur le critère « 2 bis », concomitant à celui de l'intercommunalité, c'est-à-dire celui des anciens cantons. Il est utilisé lorsque celui de l'intercommunalité n'était pas opérant. Vous pouvez, dans la nouvelle carte, le retrouver par exemple dans le canton de Montendre, qui résulte de la fusion des cantons des « trois monts ». Il est visible également au niveau de l'ancien canton de Saint-Hilaire-de-Villefranche, soustrait à la communauté de commune des Vals-de-Saintonge et au nouveau canton de Matha pour que celui de Chaniers rentre dans la fourchette démographique des 20 %. On le constate enfin, mais l'on pourrait multiplier les exemples, dans le fait que la commune de Genouillé demeure rattachée au canton de Tonnay-Charente, bien qu'elle fasse partie de la CDC de Surgères.

Voilà donc pour les deux premiers critères : d'abord, la démographie ; ensuite, l'intercommunalité et les anciens cantons.

Puis, en troisième lieu, le ministère a utilisé la notion de « bassin de vie » au sens de l'INSEE. Mais rares ont été les cas où les deux premiers critères n'ont pas suffi ; les bassins de vie ont davantage servi à apprécier en opportunité les contours des cantons tels que définis par les deux premiers critères. C'est par exemple le cas entre Jonzac et l'ancien canton de Saint-Genis-de-Saintonge.

Et puis enfin, vous l'aurez remarqué, trois communes actuellement fractionnées se voient unifiées en un même canton. Il s'agit de Rochefort et de Saintes, qui constituent des cantons-communes, et de Royan qui devient avec deux communes en totale continuité urbaine un canton unifié.

Pour La Rochelle, les 9 cantons existants (dont 6 intra-muros) sont agrégés pour constituer trois nouveaux cantons intra-muros. Les limites de la commune sont ainsi respectées. La séparation entre ces trois cantons rochelais suit, de manière très pragmatique, la ligne de chemin de fer et l'avenue du 11-Novembre. Cela correspond d'ailleurs aux quartiers IRIS de l'INSEE. Enfin, deux cantons périphériques réunissent notamment les communes des trois anciens cantons qui n'étaient pas intra-muros.

*
* *

Je voudrais maintenant répondre à quelques inquiétudes qui ont été exprimées ces dernières semaines dans la presse, dans les délibérations ou courriers qui me sont parvenus.

D'abord, le périmètre des cantons de la périphérie des villes de Saintes et Rochefort, du fait de la création de ces deux cantons-communes, peut – je le conçois – sembler quelque peu compliqué. C'est particulièrement le cas aux environs de Saintes, dans cet espace où la rationalisation de l'intercommunalité n'est sans doute pas achevée. Je veux croire à tout le moins que la diminution du nombre de cantons, accomplie ce faisant, représente une réelle simplification de la carte : c'est un progrès que nous devons garder à l'esprit.

Ensuite, vous observez sans peine que les territoires les plus ruraux de notre département seront désormais couverts par des cantons plus vastes. Il est compréhensible que cela suscite des inquiétudes. Mais je voudrais pointer que les citoyens vivant en zone urbaine ne sont pas surreprésentés, puisque la population des six cantons les plus urbains (Royan, Rochefort, Saintes, La Rochelle 1 à 3) représente 25 % de la population départementale, quand ces cantons auront 22 % des conseillers départementaux. De manière générale, la plupart des cantons ruraux sont dans la partie basse de la fourchette des 20 %, les cantons urbains dans la partie haute. Par exemple, le canton de Matha, le plus vaste, a une population inférieure de 6,5 % à la moyenne démographique départementale. Ainsi, dans le respect des marges de manœuvre imposées par le droit, la superficie des cantons ruraux a cru de manière relativement limitée. Qui plus est, le nombre de conseillers dans les territoires ruraux ne diminuera pas d'autant que le nombre de cantons, puisqu'il faut compter deux conseillers par cantons, une femme et un homme.

Le changement des chefs-lieux de cantons a suscité maints commentaires, et j'ai reçu des courriers ainsi que des motions votées en conseil municipal. J'entends sans peine les craintes et les opinions qui sont ainsi exprimées.

Je voudrais tout d'abord rappeler que le canton ne détient plus aujourd'hui aucun rôle sur la carte administrative. Il a dès l'origine, en 1790, eu un rôle principalement électoral. Certaines administrations ont pu, au temps du développement de l'Etat territorial, adopter le principe d'une implantation cantonale en implantant au chef-lieu une gendarmerie, une perception, un collège. Mais à cette pratique a succédé plus récemment un redéploiement des services publics, par mutualisation, en fonction des besoins locaux. Du reste, depuis la suppression en 1958 du juge de paix basé au chef-lieu, le seul élément légal qui faisait du canton autre chose qu'une circonscription électorale a été supprimé ; la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République n'en fait pas mention comme circonscription territoriale. Dans ces conditions, la notion de « chef-lieu de canton » est géographique et non pas administrative ; le remodelage n'aura donc pas d'influence sur le rayonnement des chefs-lieux actuels sur leur territoire, ni sur la répartition des services publics quels qu'ils soient et où qu'ils soient. Il consacre le principe déjà existant du canton uniquement circonscription électorale.

Certains d'entre vous s'interrogent sur les conséquences financières de la perte de la qualité de chef-lieu de canton, qui, cela est vrai, ouvre droit au versement de la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale. Je voudrais d'abord souligner l'engagement du Premier ministre devant le Congrès des maires de France à ce que *« la réforme du découpage cantonal n'ait aucune incidence sur les éléments liés à la qualité de chef-lieu de canton, que ce soit, par exemple, la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale ou le régime indemnitaire des élus »*. Cet engagement a d'ailleurs été confirmé pour les années 2014 et 2015 par le ministre de l'Intérieur. J'ajoute que l'éligibilité aux trois fractions de la DSR étant appréciée sur la base des données connues au 1^{er} janvier de l'année précédant celle de la répartition, la nouvelle carte cantonale n'aura réellement d'incidence sur cette dotation qu'à compter de l'année 2017, au cours de laquelle sera prise en compte la situation des communes au 1^{er} janvier 2016. Parallèlement, une réflexion est engagée, notamment par la DGCL, afin d'organiser la suite.

S'agissant de la qualité de bureau centralisateur, elle revient à la commune la plus peuplée du canton. Le rôle du bureau centralisateur est purement organisationnel : il se borne à centraliser les bordereaux de résultats électoraux en provenance des communes, comme cela est prévu dans le code électoral, à l'instar du bureau centralisateur d'une commune qui compte plusieurs bureaux de vote. Cette qualité n'emporte aucune incidence en matière de dotations ou de services publics.

En termes de méthode, j'appelle votre attention sur le fait que vous devez formuler aujourd'hui un avis, favorable ou défavorable, sur ce projet de décret. Si vous ne vous prononcez pas, votre avis sera réputé favorable. Cet avis prendra la forme d'une délibération qui devra m'être adressée pour transmission au bureau des élections du ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, certains parmi vous s'interrogent sur ce qui est modifiable dans ce projet et sous quelle forme.

Votre avis peut être accompagné le cas échéant de propositions de modifications du projet de décret, sous forme de motion ou de vœux.

Vous pouvez par exemple souhaiter un changement de nom de cantons. Dans le projet de décret, le nom du canton correspond au nom de la commune du bureau centralisateur qui, je le rappelle, est la commune la plus peuplée. Il se peut fort bien que ce nom ne soit pas le plus indiqué, pour des raisons d'identité locale tenant à la géographie et à l'histoire. Vous pouvez proposer un nom portant sur un élément géographique fédérateur, un nom de territoire par exemple, ou sur une commune dont l'image serait plus forte que la commune la plus peuplée. Ainsi, pour les îles d'Oléron et Ré, la référence à une commune peut se discuter.

Je voudrais enfin souligner que seules les propositions formulées dans le cadre de motions pourront être reprises, en totalité ou en partie, dans le projet final soumis par le gouvernement au Conseil d'Etat.

*
* *

Monsieur le Président du Conseil général,

Mesdames et Messieurs les Conseillers Généraux,

Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie de l'attention que vous avez portée à ma présentation. Vous le savez, derrière les chiffres, derrière les cartes, il y a un territoire – des territoires – sur lequel vivent des citoyens.

Il était indispensable de redonner à ces citoyens une égale représentation au sein de la collectivité départementale, sur des critères objectifs.

Il était non moins indispensable, j'en suis convaincue, que je vous fournisse ces quelques explications, dont je vous prie de m'excuser si elles ont été parfois techniques.

C'est pourquoi, Monsieur le Président, je vous remercie de m'avoir accueillie aujourd'hui. Je suis maintenant à votre disposition pour répondre à des questions d'ordre technique sur ce projet de décret.