Intervention de Madame Marcelle PIERROT
Préfète de la Région Guadeloupe
devant l'assemblée du Conseil Général
Présentation du projet de décret portant délimitation
des cantons dans le département de la Guadeloupe

Vendredi 17 mai 2014

PROJET

Monsieur le président,
Madame le ministre,
Mesdames et Messieurs les vice-présidents,
Mesdames Messieurs les conseillers généraux,
Mesdames et messieurs,

Il m'est à la fois agréable et émouvant de me retrouver dans cet hémicycle que j'ai si souvent fréquenté dans le cadre de mes fonctions antérieures à la préfecture de la Guadeloupe quand il s'agissait de suivre les travaux de l'assemblée plénière ou des commissions permanentes avant la décentralisation.

J'observe que la chaleur de l'accueil ne se dément pas. Je vous en félicite et vous remercie très vivement de celui que vous m'avez réservé.

Aujourd'hui j'ai l' honneur de m'exprimer devant vous, réunis en séance plénière, pour vous présenter le projet de refonte de la carte cantonale du département de la Guadeloupe, que M. le ministre de l'Intérieur m'a demandé de soumettre à votre avis, pour satisfaire aux dispositions de l'article L3113-2 du code général des collectivités locales modifié par la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.

Dispositions selon lesquelles « les modifications et suppression des cantons et le transfert du siège de leur chef-lieu sont décidés par décret en conseil d'État après consultation du conseil départemental qui se prononce dans un délai de six semaines à compter de sa saisine ».

Nous sommes **donc** dans les délais requis.

Puisque en effet, je vous ai saisi le 24 décembre 2013.

Cette temporalité dans la quelle nous sommes tend par ailleurs à garantir le respect d'un grand principe républicain, celui de la sincérité du scrutin cantonal qui impose « qu'il ne peut être procédé à aucun redécoupage de circonscription électorale dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées ». Les élections départementales étant prévues en mars 2015, ce principe est donc garanti.

Il m'importe enfin de préciser que cet avis, demeure un avis simple rendu au terme d'une consultation obligatoire.

Le projet de carte que je m'apprête vous présenter a été élaboré en application de la Loi du 17 mai 2013 que je viens de vous citer.

Je vous en rappellerai les fondements et évoquerai le processus du redécoupage.

Je voudrais en premier lieu indiquer qu'auparavant, j'ai eu à échanger avec les principaux représentants politiques du département sur les modalités de ce nouveau redécoupage. Au mois de juin dernier, je les ai écoutés, pris notes de leurs attentes et observations aux fins de les transmettre aux services du ministère de l'intérieur en charge de ce dossier. La prise en compte de la double insularité et la nécessité d'une refonte équilibrée et équitable des territoires cantonaux a été au cœur de nos échanges.

Les grands principes constitutionnels qui fondent la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires devraient y contribuer.

- Elle modernise significativement l'institution départementale.

- Elle instaure un scrutin binominal et paritaire dans le cadre de circonscriptions cantonales composées sur la base de critères **essentiellement démographiques** sans accroître significativement le nombre des **conseillers départementaux.**

- Elle réforme la carte cantonale et se fonde sur trois grands principes constitutionnels :

– le principe d'égalité des suffrages,

– le principe de parité,

– le principe de proximité.

1- le principe d'égalité devant le suffrage.

« Toute opération de découpage doit respecter des critères **essentiellement démographiques**, qui ne tolèrent que des exceptions limitées par des considérations géographiques ou des impératifs d'intérêt général. »

C'est la loi qui confirme ce principe stipulé aux articles 2 et 3 de la Constitution et qui consacre l'égalité des suffrages et prend acte des jurisprudences constantes du conseil constitutionnel :

« Le redécoupage des cantons ne saurait avoir pour effet d'accroître les disparités existant auparavant entre les cantons les plus peuplés et les moins peuplés ».

Cette jurisprudence du conseil d'État se fonde aussi sur le même principe.

Et pour y satisfaire, le juge apprécie, l'écart de population comprise dans une circonscription électorale par rapport à la population moyenne par canton dans des limites supérieure ou inférieure à 20 %.

Par le passé, cette exigence n'était pas toujours satisfaite, la population des cantons ayant évolué au gré des mutations démographiques.

En Guadeloupe la population cantonale moyenne actuelle est de 10 039 habitants.

La distorsion démographique qui oscille entre 1 et 19,16 y est importante.

Avec 1579 habitants, le canton le moins peuplé est celui de la Désirade.

Baie-Mahault avec 30 251 habitants est quant à lui le plus peuplé.

On pourrait conclure que le poids électoral d'un Baie-Mahaultien est 19 fois moindre que celui d'un Désiradien.

Seuls 9 cantons respectent le principe d'égalité démographique

2- le principe de parité

Le parlement a associé au nécessaire rééquilibrage démographique, l'application d'une autre règle constitutionnelle, celle de la parité dans la représentation électorale.

L'institution de la parité dans les conseils départementaux - nouvelle dénomination pour composer le conseil départemental en 2015 - sans accroissement important de l'effectif des élus départementaux sont donc deux impératifs que le législateur a souhaité promouvoir pour la réforme de la représentation départementale

Le choix du scrutin binominal paritaire conjugué à la réduction par moitié du nombre de cantons, y contribue. Le scrutin binominal, en imposant que chaque binôme soit constitué d'un homme et d'une femme, renouvelle le scrutin majoritaire et permet au scrutin départemental d'assurer automatiquement une représentation égale des hommes et des femmes au sein des conseils départementaux.

En 2015, deux conseillers départementaux de sexe différents seront élus par canton et vont se présenter devant les électeurs en binôme.

Demain votre assemblée sera constituée de 21 femmes et 21 hommes.

« 3-– le principe de proximité

Le principe de l'élection au suffrage universel des conseillers départementaux dans le cadre du canton assure ce lien de proximité avec le territoire, la population. Il est maintenu.

En Guadeloupe, comme l'admet la loi, le nombre d'élus sera légèrement supérieur,

soit 42 conseillers départementaux au lieu de 40. La Guadeloupe bénéficie pour cela de la règle de l'arrondi supérieur soit la moitié des cantons actuels plus 1.

Mesdames et Messieurs les conseillers généraux, à l'heure où je vous présente ce projet qui respecte en l'adaptant au territoire de notre département les dispositions de la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, tels sont les grands principes, qu'il convient de garder à l'esprit.

Le projet de carte cantonale

Vous avez été destinataires du projet de décret portant délimitation des cantons dans le département de la Guadeloupe. Il détaille les limites de chacun des cantons.

Le projet de carte cantonale remodelée supprime significativement les distorsions démographiques qui existent aujourd'hui et fait place à 21 cantons.

Cette carte a pour exigence de garantir autant que possible l'unité cantonale de la commune. Elle évite au maximum le fractionnement de communes et, quand il n'est pas possible de faire autrement, le réduit.

Ce projet rétablit un poids proportionnel aux agglomérations dans l'assemblée départementale, du fait du rééquilibrage démographique entre cantons, sans pour autant remettre en cause la représentation des divers territoires.

-I- le principe de l'égalité démographique est garanti.

La réduction de l'écart démographique est significative.

À l'issue de la révision de la carte cantonale, l'écart démographique ne sera plus que de 1 à 1,97. Marie galante (11 561 habitants) sera le canton le moins peuplé quand Le Gosier (22 735 habitants) sera le plus peuplé.

20 des 21 cantons s'inscriront dans la fourchette garantissant l'égalité démographique soit un écart maximal de 20% par rapport à la moyenne départementale de 19 207 habitants. (20%=3841)

- les principes généraux mis en œuvre

La ligne directrice du projet de carte cantonale vise à un plus grand respect du principe d'unité cantonale des communes ceci par la réduction du nombre de communes fractionnées.

Il na pas été simple de garantir l'unité cantonale des communes au regard de la contrainte démographique.

C’est pourquoi un certain nombre d’entre elles demeureront fractionnées ou le seront.

Convenons tous que cette question est épineuse et je ne doute pas qu’elle nourrira, tout à l’heure, des débats entre vous. Cependant tout autre redécoupage que celui proposé conduirait à des écarts disproportionnés au regard de la moyenne démographique départementale et c’est à cette aune qu’il vous faut l’apprécier.

Les fractions de commune ont été définies sur la base objective des îlots IRIS de l'INSEE (Ilots regroupés pour l'information statistique) pour satisfaire au principe d'égalité. L'IRIS est souvent présenté comme une brique de base en matière de diffusion de données infra-communales, il est constitué sur la base de critères démographiques identifiables.

Ces « briques sont ajoutées ou retirées » à une commune ou un groupe de communes le cas échéant.

Plusieurs situations se présentent :

Les communes dont la population est supérieure au plafond démographique

5 communes en Guadeloupe ont une population supérieure au plafond démographique départemental. Dans cette nouvelle carte, elles sont nécessairement fractionnées. 4, Les Abymes, le Gosier, Sainte-Anne et Petit-Bourg le sont d’ailleurs déjà. Baie-Mahault qui ne l’étais pas encore, le devient.

Les communes fractionnées dont la population est inférieure au plancher démographique

A l’inverse, des 6 communes aujourd’hui fractionnées et dont la population est inférieure au plancher démographique, 5 voient dans la nouvelle carte leurs fractions réunies au sein d’un seul canton. Il s’agit de Basse-Terre, Capesterre-Belle-Eau, Morne-à-l’Eau, le Moule et Pointe-à-Pitre.

Je précise, qu’à l’exception de Basse-Terre, dont la population est inférieure au plancher démographique, ces communes deviennent des cantons-communes.

Situation des communes de sainte-Rose et e Bouillante

Sainte-Rose, la sixième commune qui compte 20 155 habitants, ainsi que la commune de Bouillante, 7 545 habitants, jusqu’ici inscrites dans un seul canton, sont par nécessité démographique fractionnées.

Sainte-Rose aux yeux des concepteurs de ce projet aurait pu constituer un canton-commune, mais dans ce cas c'est le canton n° XVIII (Sainte-Rose 1) qui aurait dû être défini en exception démographique. Cela occasionnerait un écart de -25,24% par rapport à la moyenne départementale. Ils auraient pu y inscrire l'intégralité de la commune de Bouillante mais dans ce cas, c'est le canton n° XXI (Vieux-habitants) qui aurait été défini en-deçà du plancher démographique avec un écart très important de -32,75% par rapport à la moyenne départementale. En définitive, ces options n'auraient pu être justifiées par des arguments géographiques ou d'intérêt général reconnus par la jurisprudence.

Des communes qui ont plus de deux fractions

Deux communes comptent aujourd'hui plus de deux fractions et voient toutes deux ce nombre réduit. Pointe-à-Pitre d'abord, passe de 3 à 1 canton et Les Abymes ensuite de 5 à 3 cantons.

Les autres communes fractionnées

Les autres communes fractionnées sont réparties en 2 cantons. Soit pour atteindre le minimum démographiquement nécessaire, soit parce que leur population communale est supérieure au plafond ou encore, afin de permettre aux nouveaux cantons ainsi modelés de respecter la fourchette du critère démographique imposé par la loi.

Je tiens cependant à vous dire un mot de la méthode employée.

Lorsqu'il n'était pas possible, comme c'est le cas pour Sainte Rose, de conserver les fractions existantes et dans le souci d'assurer le respect du principe d'égalité démographique, c'est sur la base des îlots IRIS de l'INSEE que les fractions des communes ont été définies.

C'est le cas par exemple des Abymes où la réduction du nombre de fractions de 4 à 3 ne permettait pas d'agréger deux fractions existantes et de conserver les autres.

De même, à Baie-Mahault, le fractionnement de la commune a dû s'opérer sur cette base statistique.

Pour les 4 autres communes sectionnées en 2 fractions, ces dernières ont étés redéfinies sur la base des IRIS. Notez également que dans le cas de Sainte-Anne, les deux cantons dans lesquels s'inscrivent les deux fractions de Sainte-Anne sont presque à l'équilibre démographique.

Toutefois, cet équilibre démographique a pu être parfois limité par la population élevée des IRIS :

Ainsi, le fractionnement de Baie-Mahault ou de Petit-Bourg par exemple, répond-il au mieux, à l'échelle des IRIS et à l'objectif de tendre à l'équilibre démographique entre cantons limitrophes se partageant une commune. Au final, nous aboutissons à

une situation de presque équilibre dans les deux fractions de la commune de Petit-Bourg.

Au Gosier, l'écart entre les deux fractions et entre les deux cantons est notable mais il fait référence à 2 357 habitants. Aucun meilleur équilibre n'était possible dans l'esprit du projet puisque les IRIS de la commune comptent tous plus 3 000 habitants,

Examinons maintenant l'économie générale de ce projet, pour la Guadeloupe.

14 cantons ont un écart à la moyenne démographique théorique inférieur à 15 % et parmi eux 9 avec un écart inférieur à 10% . Ceci, garantit le meilleur respect du principe d'égalité démographique.

6 cantons se situent enfin entre 15 et 20% d'écart à la moyenne départementale plus un canton, Marie Galante, défini en dérogation démographique au titre de son insularité.

L'exception démographique de Marie-Galante :

En effet, c'est uniquement au regard de son insularité et de sa spécificité que le canton de Marie-Galante est proposé en exception démographique dans ce projet.

Vous le savez, Marie-Galante est la troisième île française des Antilles en superficie (158 Km2) et elle est aujourd'hui constituée de 3 cantons-communes. Mais dans le même temps, ces trois communes sont également réunies dans une communauté de communes. Cela a permis d'admettre une dérogation au principe démographique, pour mieux tenir compte de ce que l'on peut qualifier d'entité Marie Galantaise.

À l'inverse, pour la Désirade et les Saintes ce principe de dérogation démographique n'a pas été retenu. Le poids sur l'ensemble de la carte cantonale de 3 cantons en forte voire très forte exception aurait été trop important. En premier lieu, parce que la population totale de ces deux îles atteint à peine le plancher démographique et en second lieu, parce que la population moyenne des 18 cantons restants aurait alors été augmenté à 21 518 habitants ce qui rendrait les possibilités de remodelage que je viens de vous présenter encore plus complexes.

À ce stade de mon propos, permettez-moi quelques éléments complémentaires.

Le projet qui vous est soumis, a désigné des bureaux centralisateurs dans chaque nouveau canton. Cette notion s'appuie sur le rôle particulier de centralisation des procès-verbaux des opérations électorales cantonales et de leurs pièces jointes.

C'est normalement à la commune la plus peuplée du canton qu'il revient d'exercer cette fonction. Mais je veux ici souligner que la loi du 17 mai 2013 maintient la qualité de chef-lieu de canton aux communes qui la possèdent actuellement et jusqu'au renouvellement général des assemblées départementales en mars 2015.

Je précise aussi, que la structure de l'actuelle dotation de solidarité rurale, qui

comprend une part consacrée au financement des communes chefs-lieux ou les plus importantes des actuels cantons, ne changera pas d'ici là. Une disposition transitoire de la loi prévoit en effet que le nouveau découpage n'entre en vigueur qu'avec ces élections, y compris sur le plan financier.

Il appartient désormais au Conseil général de se prononcer sur ce projet conformément à l'article L3113-2 du CGCT qui dispose que :

« Les modifications des limites territoriales des cantons, les créations et suppressions de cantons et le transfert du siège de leur chef-lieu sont décidés par décret en Conseil d'État après consultation du conseil départemental qui se prononce dans un délai de six semaines à compter de sa saisine ».

Il s'agit d'une procédure d'avis simple rendu au terme d'une consultation obligatoire. Le Gouvernement ne pourra donc prendre une décision traitant de questions nouvelles par rapport au projet soumis à consultation et aux observations ou suggestions éventuellement émises par l'organe consultatif.

Ainsi le Conseil général est appelé à voter sur le projet de décret tel qu'il vous a été transmis aujourd'hui.

Sans conditionner la nature de ce vote, il peut également, s'il le souhaite, adopter une motion comportant des suggestions de modifications qui sera annexée au procès-verbal de séance. Celles-ci pourraient, en partie ou en totalité, être reprises dans le projet de décret soumis au Conseil d'État, sans que le Conseil général ne doive être à nouveau sollicité, sauf si cette prise en compte impliquait une modification de périmètre que les élus auraient omis de mentionner explicitement dans leur motion.

Par ailleurs, et parce qu'une simple numérotation n'apparaissait pas comme une option satisfaisante, concernant la dénomination des cantons, il a été retenu comme critère objectif de leur appliquer en outre le nom de la commune la plus peuplée. Cependant, l'histoire, la géographie locale peuvent conduire à retenir un autre nom. C'est pourquoi, à l'issue du vote sur le projet de décret, l'assemblée départementale peut adopter une motion complémentaire sur l'appellation de certains cantons. Elle sera transmise avec le procès verbal de séance.

Notez également que par souci de clarté, il convient d'éviter l'addition de noms de communes. De même, il ne sera pas possible de revenir sur le principe, mis en œuvre au plan national, de numéroter les cantons fractionnant une commune.

Pour conclure, je voudrais insister sur le fait que le travail de délimitation des nouveaux cantons, s'est efforcé de reposer sur des bases objectives. Les normes

imposées par le législateur, à commencer par la règle de l'équilibre démographique, assurent l'égalité devant le suffrage.

Aucun électeur de la Guadeloupe n'est ni mieux ni plus mal représenté qu'un autre. Ce projet s'inscrit bien au-delà d'un simple toilettage de la carte cantonale. Il est historique pour la vie de la future assemblée départementale. Il est résolument ancré dans une logique de territoire, de proximité mais aussi de modernité de la vie démocratique française qui verra en 2015 les électeurs et les électrices désigner un binôme (homme-femme) pour les représenter dans chaque canton.

Avant de me retirer et de vous laisser débattre, je souhaite vous exprimer à nouveau mes remerciements de m'avoir permis de prendre la parole devant vous. Je souhaite avoir été claire sur les conditions d'élaboration de cette carte cantonale, et vous avoir convaincue de la rigueur qui a présidé à ces travaux.

Je vous remercie pour la qualité de votre attention.