

La résistance de l'État unitaire, ou un nouveau défi pour le nationalisme corse

André Fazi

Durant quatre décennies, la mobilisation nationaliste corse fut symbolisée par la contestation politique violente. Cependant, depuis 2014 et la cessation de la violence par les principales organisations clandestines, le nationalisme corse a connu une progression électorale fulgurante et dispose notamment aujourd'hui d'une large majorité absolue au sein de l'Assemblée régionale. À travers le cas de la Corse, cette contribution traite de la question de la capacité de résistance étatique au changement institutionnel. Depuis les années 1970, la République française a généralement préféré l'accommodement à l'affrontement avec les nationalistes, et elle a adopté quatre lois établissant et développant le particularisme institutionnel de l'île. Néanmoins, elle a toujours procédé à cadre constitutionnel constant, alors que les demandes nationalistes visent à établir des exceptions aux principes unitaires du pays. L'actuel gouvernement s'y refuse et cette contribution cherche non seulement à expliquer ce veto mais le trouble qu'il suscite au sein d'une majorité nationaliste incapable de définir une réponse commune et qui se révèle toujours plus divisée.

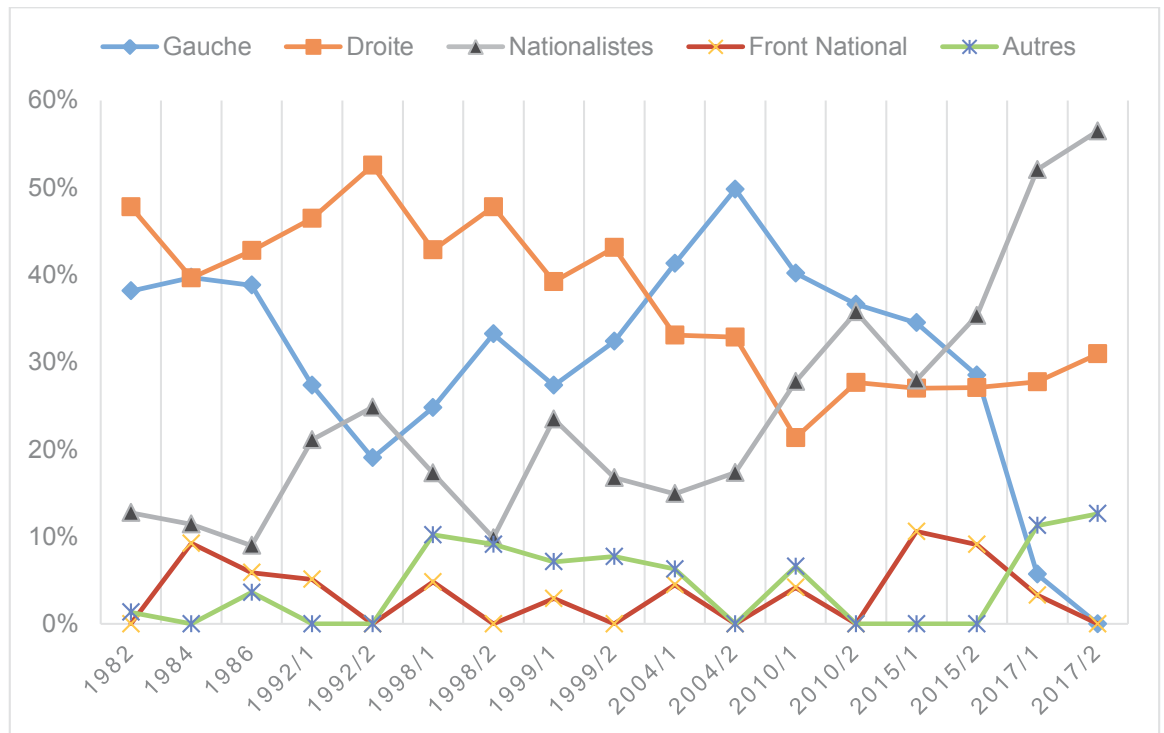
Le nationalisme corse pose depuis longtemps un problème à la République française. Durant des décennies, il l'a principalement posé par sa dimension contestataire, notamment à travers la violence à l'explosif. Même si cette violence a été relativement peu meurtrière, les plus de 9 000 attentats perpétrés en trente ans ont eu des impacts majeurs sur la vie politique et les institutions de l'île¹.

Désormais, le nationalisme corse pose essentiellement problème par sa dimension institutionnelle. Suite à l'annonce de la cessation de la violence par les principales organisations clandestines en 2014, les nationalistes ont accéléré une progression électorale commencée quelques années auparavant, symbolisée par l'accession d'un des leurs, Gilles Simeoni, à la tête de la commune de Bastia, deuxième ville de Corse. En décembre 2015, l'union des deux princi-

¹ Xavier Crettiez, *La question corse*, Bruxelles, Complexe, 1999 ; X. Crettiez, « La transnationalisation de la symbolique guerrière. Le cas des régionalismes violents en Europe », *Criminologie*, vol. 47, n° 2, 2014, pp. 57-75.

pales listes autonomiste et indépendantiste, menée par Gilles Simeoni, a remporté pour la première fois les élections territoriales. En décembre 2017, cette union a remporté trois sièges sur quatre lors des élections législatives, et plus de 56% des voix lors des élections territoriales, soit un niveau exceptionnel y compris à l'échelle européenne².

Tableau 1. L'évolution des résultats électoraux lors des élections territoriales en Corse. 1982-2017



En considérant l'arrêt de la violence et cette progression électorale, on aurait été tenté de croire que le gouvernement français allait satisfaire en grande partie les revendications nationalistes. En théorie comme en pratique, plus les résultats

² André Fazi, « Les élections territoriales de 2017 en Corse : un triomphe et de lourdes incertitudes », *Pôle Sud*, n° 48, n° 2018/1, pp. 149-161.

électorales d'un parti nationaliste sont élevés, plus sa capacité à atteindre ses objectifs est grande³.

Au contraire, le gouvernement refuse *toutes* les principales mesures revendiquées par les nationalistes, alors même que dans certains territoires d'outre-mer la République française applique des mesures similaires, constituant de nombreuses exceptions aux principes de l'État unitaire. Il s'agit donc d'un nouveau défi pour un mouvement nationaliste corse dont la nature a profondément changé, et qui s'appuie pour la première fois sur une grande légitimité électorale.

Si une part importante de la littérature académique est consacrée à l'influence des mobilisations nationalistes sur le gouvernement central⁴, c'est sur la perspective inverse que je me consacre ici, à savoir les impacts de la politique étatique sur les partis nationalistes. Bien évidemment, il ne s'agit pas d'un champ vierge. D'un côté, on trouve plusieurs contributions relatives aux impacts de la répression étatique... mais cela ne concerne que les cas où la mobilisation nationaliste repose sur des moyens violents, qui sont très minoritaires dans les démocraties libérales et ne concernent plus guère la Corse aujourd'hui⁵. D'un autre côté, plusieurs contributions étudient les impacts des politiques décentralisatrices sur les partis nationalistes, notamment pour savoir si elles les renforcent ou les affaiblissent⁶. Enfin, je retiens la théorie du changement institutionnel proposée par Mahoney et Thelen, particulièrement en ce qu'elle souligne le pouvoir de veto du gouvernement central et des partis nationaux⁷.

³ Oscar Mazzoleni, Sean Mueller, Emilie van Haute, « Conclusions », in Oscar Mazzoleni, Sean Mueller, dir., *Regionalist Parties in Western Europe. Dimensions of Success*, Londres & New York, Routledge, 2016, pp. 171-174.

⁴ Oscar Mazzoleni, Sean Mueller, dir., *op. cit.*; Sonia Alonso, *Challenging the state. Devolution and the battle for partisan credibility*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

⁵ Gregory D. Saxton, « Repression, grievances, mobilization, and rebellion: A new test of Gurr's model of ethnopolitical rebellion », *International Interactions*, vol. 31, n° 1, 2005, pp. 87-116; Theodore McLauchlin, Wendy Pearlman, « Out-group conflict, in-group unity?: Exploring the effect of repression on intramovement cooperation », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 56, n° 1, 2012, pp. 41-66.

⁶ Dawn Brancati, « Decentralization: Fueling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism? », *International Organization*, n° 60, 2006, pp. 651-685; David Lublin, « Dispersing authority of deepening divisions? Decentralization and ethnoregional party success », *The Journal of Politics*, vol. 74, n° 4, 2012, pp. 1079-1093; Emanuele Massetti, Arjan H. Schakel, « Decentralisation reforms and regionalist parties' strength: Accommodation, empowerment or both? », *Political Studies*, vol. 65, n° 2, 2017, pp. 432-451.

⁷ James Mahoney, Kathleen Thelen, « A theory of gradual institutional change », in J. Mahoney, K. Thelen, dir., *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37.

La question essentielle que je poserai ici est celle de l'impact de ce veto, non pas tant sur les institutions que sur les partis nationalistes eux-mêmes. Elias et Tronconi ont montré que pour des partis de ce type, accéder au pouvoir était synonyme de risques, à tel point que nombreux sont ceux qui ont écarté cette option⁸. Les partis nationalistes corses se trouvent bien aujourd'hui face à un double risque. Un risque principalement exogène : celui de l'incapacité à atteindre leurs principaux objectifs ; un risque principalement endogène : celui de ne pas parvenir à convaincre de la qualité de leurs politiques dans tous les autres domaines.

Dans une première section, je reviendrai sur la naissance et le développement de la mobilisation nationaliste contemporaine en Corse. Dans une deuxième section, je montrerai que l'État français a souvent recherché des accommodements avec la contestation nationaliste, mais que les mesures exigées aujourd'hui lui posent un problème différent car leurs implications juridiques et politiques sont très supérieures. Dans une troisième section, je proposerai une interprétation de la stratégie actuelle de l'État, laquelle comporte des risques mais n'en était pas moins prévisible.

La mobilisation nationaliste corse contemporaine

Dans cette première section, je vais revenir sur l'émergence du nationalisme corse contemporain et sur la construction de son répertoire revendicatif. J'insiste sur son caractère contemporain malgré la puissance de la mobilisation nationaliste en Corse au XVIII^e siècle. À partir de 1729, les Corses se sont révoltés contre la République de Gênes qui dominait l'île depuis la fin du XIII^e siècle, et ils ont adopté deux premiers textes constitutionnels en 1735 et 1736. Toutefois, la phase la plus marquante fut celle de la construction d'un véritable État national, dirigé par Pascal Paoli, entre 1755 et 1769⁹. La Constitution corse de 1755 est peut-être la première constitution moderne proclamant le principe de souveraineté du peuple et affirmant l'idée d'originalité et supériorité du pouvoir consti-

⁸ Anwen Elias, Filippo Tronconi, « From protest to power: Autonomist parties in government », *Party Politics*, vol. 17, n° 4, 2011, pp. 505-524.

⁹ Fernand Etori « La Révolution Corse », in Paul Arrighi, dir., *Histoire de la Corse*, Toulouse, Privat, 1971, pp. 307-368.

tuant¹⁰. Cette expérience a valu à la Corse une renommée internationale, notamment due aux propos très élogieux de Jean-Jacques Rousseau¹¹.

Suite au traité de Versailles de 1768, par lequel Gênes lui cédait l'exercice de sa souveraineté en Corse, la France a entrepris la conquête militaire de l'île et s'est heurtée durant près d'un an à une résistance farouche, malgré des moyens infiniment supérieurs (1768-1769). Plus tard, lors de la Révolution, le pouvoir départemental s'est révolté contre la Convention nationale, aboutissant à une sécession de fait puis à la création d'un éphémère Royaume anglo-corse (1793-1796)¹².

Considérant la conquête militaire, la rupture géographique de l'insularité, l'altérité culturelle et la pauvreté économique de l'île, il était facile de croire que le nationalisme resterait un sentiment vivace au sein de la société corse¹³. Très loin de là, il a brutalement disparu et l'intégration à la nation française n'a connu aucune contestation au XIX^e siècle. Dans l'entre-deux-guerres, une première mobilisation autonomiste, lancée par des intellectuels, a remis en question le processus d'intégration. Cependant, elle refusait toute participation aux élections et finalement perdit tout crédit du fait de ses sympathies à l'égard du fascisme italien¹⁴.

¹⁰ Marie-Thérèse Avon-Soletti, *La Corse et Pascal Paoli. Essai sur la Constitution de la Corse*, Ajaccio, La Marge, 1999 ; Antonio Trampus, *Storia del costituzionalismo italiano nell'età dei Lumi*, Rome/Bari, Laterza, 2009.

¹¹ Dans le *Contrat social*, Rousseau la qualifie peut-être de dernier pays « capable de législation » en Europe, et pressent « qu'un jour cette petite île étonnera » le Vieux continent. Dans ses *Confessions*, il parle d'un peuple « dont les naissantes vertus promettaient déjà d'égaliser un jour celles de Sparte et de Rome ». À la demande d'un proche de Pascal Paoli, Rousseau acceptera de travailler à la rédaction d'un projet de Constitution pour la Corse, mais celui-ci restera inachevé. Concernant ce projet : Christoph Litwin, dir., *Jean-Jacques Rousseau. Affaires de Corse*, Paris, Vrin, 2018.

¹² Desmond Gregory, *The ungovernable rock: A history of the Anglo-Corsican Kingdom and its role in Britain's Mediterranean strategy during the revolutionary War (1793–1797)*, Cranbury, Associated University Presses, 1985.

¹³ L'influence du facteur économique est une question complexe et très débattue. En revanche, la présence d'une langue propre et l'insularité sont considérées comme particulièrement propices à la présence d'une mobilisation nationaliste (Jason Sorens, *Secessionism. Identity, Interest, and Strategy*, Montréal, McGill/Queen's University Press, 2012, p. 96; voir aussi: Seth K. Jolly, *The European Union and the Rise of Regionalist Parties*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2015).

¹⁴ Antoine Leca, « "A Muvra" ou le procès de la France par les autonomistes corses (1920–1939) », in Michel Ganzin, Antoine Leca, dir., *L'Europe entre deux tempéraments politiques. Idéal d'unité et particularismes régionaux*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994, pp. 525-544.

Le régionalisme corse contemporain est le produit d'un tout autre contexte politique et économique, celui d'un processus de modernisation lancé par l'État et basé sur le développement de l'agriculture et du tourisme. Le programme d'action régionale de 1957 a rapidement suscité des angoisses diverses et profondes, dans un contexte général de mutation des valeurs occidentales¹⁵.

Au niveau économique, le programme se définissait comme une « colonisation intérieure », et il favorisait une logique ségrégative. Dans le secteur agricole, les rapatriés d'Afrique du Nord étaient avantagés au niveau des prêts bancaires et de la distribution des terres.

Au niveau identitaire, plus de 23 000 Corses – soit environ 15% de la population d'alors – ont quitté l'île entre 1954 et 1962, alors que 15 à 17 000 rapatriés d'Afrique du Nord commençaient à s'y installer. Parallèlement, le développement touristique attirait de nombreux travailleurs immigrés, et des groupes financiers extérieurs concevaient des projets de dizaines de milliers de lits. Tout cela a contribué à populariser l'idée d'un danger fatal pour la langue, la terre et l'identité corses.

Au niveau politique, la compétition était écrasée par deux grands réseaux de notables. De plus, le processus de modernisation était piloté de façon très centralisée, ce qui mettait en doute la capacité des élus corses à influencer les grands choix conditionnant l'avenir de l'île.

Les premières organisations régionalistes, apparues en 1963 et 1964, se fondaient sur la dénonciation de ce programme. Leurs résultats électoraux ont généralement été très décevants, mais elles sont parvenues à constituer une base militante importante pour la Corse et à conduire une mobilisation très significative. Ce régionalisme initial était inspiré par le statut des régions italiennes, et il ne se présentait pas comme l'ennemi de l'unité française mais comme son sauveur ; la vraie menace pour l'unité aurait été l'état d'abandon dans lequel se trouvait la Corse.

À partir de 1973, cette mobilisation se radicalise, notamment du fait de l'incapacité de l'État à accepter des revendications très modérées, comme l'ouverture d'une université ou l'enseignement facultatif de la langue corse. D'un côté, l'idée de régionalisme est abandonnée et le discours change de nature, puisqu'il s'agit désormais d'affirmer l'existence d'une communauté nationale et

¹⁵ André Fazi, « The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment: lessons from Corsica », in Jaime Lluçh, dir., *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2014, pp. 132-156.

de ses droits nationaux. Même si le but recherché est alors plutôt l'autonomie, l'affirmation nationaliste corse contemporaine apparaît ici. D'un autre côté, les premières organisations violentes significatives apparaissent. Depuis 1965, on comptait certes des attentats à l'explosif contre des structures ou des biens appartenant à des institutions, des entreprises ou des personnes dont les régionalistes dénonçaient l'attitude. Néanmoins, la création du *Fronte Paisanu Corsu di Liberazione*, en 1973, marqua le début d'une nouvelle étape lors de laquelle l'action clandestine violente va passer du rang de moyen subsidiaire à moyen ordinaire, se traduisant très vite par des centaines d'attentats annuels.

Pourtant, une seconde phase de radicalisation va très vite s'ouvrir. À la fin 1974, le gouvernement français lançait sa première véritable tentative d'accommodement avec la contestation. Toutefois, son chargé de mission n'avait aucune marge de manœuvre en matière politique et institutionnelle, et l'effet a été inverse. En août 1975, la cave viticole d'un rapatrié d'Algérie, à Aléria, est occupée par un commando autonomiste qui dénonce la pratique de la chaptalisation et exige une redistribution des terres aux jeunes Corses. L'État y répond en mobilisant d'imposants moyens humains – au moins 1 200 membres des forces de l'ordre – et du matériel militaire. Deux gendarmes seront tués dans l'assaut. Cinq jours plus tard, le gouvernement dissout l'organisation autonomiste et Bastia connaît une nuit d'émeutes lors de laquelle un policier est tué et 18 autres blessés par balles.

Dès lors, une importante fraction des militants considère que rien ne peut être négocié avec l'État. En mai 1976 apparaît le FLNC, ou Front de libération nationale de la Corse, qui réunit divers groupes clandestins préexistants et promeut l'idée indépendantiste, jusque-là très marginale.

On comprend ainsi que le nationalisme corse contemporain ne présente pas une grande unité de valeurs, d'objectifs et de moyens. Il est coutumier de distinguer une tendance dite modérée, autonomiste et rejetant la violence clandestine, et une tendance radicale, indépendantiste et pratiquant ou soutenant cette même violence. Cependant, cette distinction est utile mais grossière.

Ce nationalisme corse a un fonds commun : l'affirmation de l'existence d'une communauté politique distincte et de son droit à décider son destin politique. On pourrait même dire que tout nationalisme de ce type s'érige en défenseur des droits et intérêts d'une communauté et de ses membres¹⁶, ce qui concerne notamment : (1) son droit à gérer ses affaires propres, (2) sa culture et sa langue,

¹⁶ Huri Türsan, « Ethnoregionalist parties as ethnic entrepreneurs », in Lieven De Winter, Huri Türsan, dir., *Regionalist Parties in Western Europe*, Londres, Routledge, 1998, p. 5.

(3) ses intérêts économiques, et (4) son territoire. Comme pour tous les nationalismes où la protestation violente occupe une place importante, le soutien aux militants confrontés à la répression étatique est une autre dimension centrale.

Le positionnement vis-à-vis de la violence était la différence la plus importante, mais elle n'a pas empêché les deux tendances de s'allier à plusieurs reprises et ce débat n'est plus vraiment d'actualité. D'un point de vue programmatique, autonomistes et indépendantistes corses ont des finalités différentes, et les indépendantistes sont généralement un peu plus marqués à gauche d'un point de vue économique. Néanmoins, leur répertoire revendicatif est largement similaire. Le tableau ci-dessous distingue les revendications qui n'ont pas varié depuis le milieu des années 1970 et celles dont l'affirmation a été plus contingente. Je précise qu'en général il n'y a pas reniement de la revendication passée ; il s'agit plutôt de privilégier d'autres revendications.

Tableau 2. Les fondements programmatiques du nationaliste corse contemporain

	Permanence	Contingence
Pouvoir politique	Autonomie législative Rejet du clientélisme	Indépendance (1976-1979 – 1997-2019) Autodétermination (1979-1997)
Territoire	Rejet de l'urbanisation massive et du tourisme de masse	Code des investissements (années 1980-2000) Statut de résident, restreignant fortement l'accès à la propriété (années 2010)
Fiscalité	Mesures différenciées pour faire face aux handicaps insulaires	
Travail		Corsisation des emplois (délaissée dans les années 2010, excepté du côté syndical)
Population	Reconnaissance du peuple corse	« Les Français dehors »: campagne d'intimidation violente du FLNC (années 1980) Citoyenneté régionale (années 2000) Office du retour (années 1970-2000)
Culture	Langue corse co-officielle	
Militants	Amnistie des militants emprisonnés et recherchés	

Suivant ce tableau, il est très clair que le nationalisme corse remet profondément en question les principes unitaires de la République française et que la plupart de ses demandes ne peuvent être satisfaites sans révision préalable de la Constitution. Si une telle révision n'a jamais été entreprise, les gouvernements français ont souvent tenté de modérer la contestation en renforçant la spécificité de la Corse en matière institutionnelle, culturelle ou fiscale.

Un accommodement devenu impossible ?

Depuis les années 1970, la mobilisation nationaliste corse a été prise en compte par les gouvernements français, lesquels ont plus souvent choisi l'accommodement que l'affrontement¹⁷. Au niveau institutionnel, depuis 1982 quatre lois ont établi et développé le particularisme de la Corse. On peut y rajouter le premier projet de fusion entre les échelons départemental et régional, écarté de justesse par référendum en 2003¹⁸.

Le statut de 1982 établissait la région particulière de Corse, avec une Assemblée de Corse dont la première élection a eu lieu cette même année. Par rapport aux régions continentales, installées seulement en 1986, la région de Corse avait quelques compétences supplémentaires en matière de transports, de culture, d'aménagement du territoire, de collèges, etc. Au niveau de l'organisation, on trouvait aussi une singularité intéressante à travers la création d'établissements publics en charge de domaines cruciaux comme l'agriculture. Ici, le Conseil constitutionnel a intégralement validé le texte¹⁹.

En 1991, les compétences particulières ont été développées, notamment en matière de routes, d'enseignement, d'aides économiques et de tourisme. Sur-tout, la loi a donné à la Corse un statut de collectivité territoriale particulière – la collectivité territoriale de Corse –, avec un conseil exécutif politiquement responsable devant l'assemblée délibérante, contrairement à la norme dans les collectivités métropolitaines. Le Conseil constitutionnel a validé cette organisation mais censuré plusieurs autres dispositions, particulièrement la plus symbolique

¹⁷ André Fazi, « The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment: lessons from Corsica ».

¹⁸ Thomas Ehrhard, *Le référendum du 6 juillet 2003 en Corse, une réforme institutionnelle inachevée*, mémoire de master II sous la direction d'Hugues Portelli, Université Paris II, septembre 2009.

¹⁹ Concernant la jurisprudence constitutionnelle sur les lois portant statut de la Corse : Michel Bernard, « Les statuts de la Corse », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-statuts-de-la-corse>.

qui reconnaissait l'existence d'un « peuple corse, composante du peuple français ».

En 2002, la grande innovation fut politique. Alors que les partis dominants étaient jusque-là hostiles au principe même du particularisme, pour la première fois les bases du projet de loi ont été définies en association avec toutes les forces politiques représentatives de l'île. L'objectif premier était d'accroître qualitativement les pouvoirs normatifs de l'Assemblée de Corse, en lui permettant de procéder à des expérimentations législatives et en lui confiant un pouvoir général d'adaptation des règlements. Pour la première fois aussi, un gouvernement envisageait officiellement, dans un second temps et sous conditions, une révision constitutionnelle afin de donner aux élus corses un véritable pouvoir d'adaptation des lois.

Néanmoins, le Parlement a retiré le pouvoir d'adaptation réglementaire du texte de loi, le Conseil constitutionnel a censuré le pouvoir d'expérimentation législative, et la défaite du Premier ministre socialiste Lionel Jospin au premier tour des élections présidentielles a ruiné les espoirs d'un processus plus ambitieux encore. En définitive, cette loi ne fonde pas un nouveau statut mais un développement de celui de 1991, en amplifiant encore les compétences territoriales, notamment en matière d'aides économiques, d'environnement et d'aménagement du territoire.

Enfin, l'actuel statut, défini par des ordonnances ratifiées par une loi du 7 mars 2017, se base sur la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des deux conseils départementaux, dénommée collectivité de Corse. Cependant, la fusion n'était pas la priorité des élus insulaires, qui demandaient alors plusieurs autres mesures impliquant une révision constitutionnelle, et elle peut apparaître comme un lot de consolation. De plus, le régime des compétences et des ressources n'a pas été modifié, contrairement à ce que demandait l'Assemblée de Corse.

Ces quatre phases statutaires n'ont pas exigé de révision de la Constitution, parce qu'elles n'impliquent pas d'exceptions aux principes de l'État unitaire. La loi, les droits et la langue officielle restaient les mêmes pour tous²⁰. Or, c'est cette question-là qui est posée aujourd'hui. Au reste, les grandes revendications de la majorité nationaliste, au pouvoir depuis 2015, ne lui sont pas exclusives.

²⁰ Depuis 1982, l'Assemblée de Corse peut adresser au gouvernement des propositions d'adaptation normative à la situation de la Corse mais les effets ont été insignifiants. D'un côté, l'État a généralement répondu par la négative ou n'a même pas répondu. D'un autre côté, les élus corses, même nationalistes, ont rarement utilisé ce dispositif.

Elles avaient été votées par l'Assemblée de Corse durant la mandature 2010-2015, sous une majorité de gauche²¹.

1/ Un statut d'autonomie, défini à travers le pouvoir d'adopter des actes dans le domaine de la loi, sans contrôle du pouvoir central²².

2/ La co-officialité de la langue corse.

3/ Un statut de résident qui impliquerait une forte restriction au droit de propriété, puisque seuls pourraient acquérir un bien foncier et immobilier les personnes résidant dans l'île à titre principal depuis un certain nombre d'années²³.

4/ L'amnistie des militants nationalistes emprisonnés ou recherchés.

Les trois premières demandes sont conditionnées à une révision de la Constitution, voire des traités européens en ce qui concerne le statut de résident. La dernière comporte des risques politiques sensibles, puisque sont concernés des militants nationalistes condamnés pour l'assassinat du préfet Érignac en 1998.

Certaines de ces revendications sont d'autant plus facilement écartées que rien d'équivalent n'existe en France. Au regard de l'article 2 de la Constitution suivant lequel « la langue de la République est le français », aucune langue régionale ne dispose d'un statut d'officialité. Le Conseil constitutionnel est allé plus loin, en affirmant sur cette base que « l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public ; que les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage »²⁴. De la même façon, il n'existe en France aucun dispositif de restriction d'accès à la propriété ressemblant à celui que proposent les nationalistes corses.

En revanche, la question du pouvoir législatif régional – ou de l'autonomie – est plus complexe, considérant que des formes très développées d'autonomie existent déjà en France. Par exemple, la Polynésie française compte 20 codes de normes locales dans des matières aussi importantes que la fiscalité, la concur-

²¹ André Fazi, « Vers un nouveau statut pour la Corse ? Ou comprendre les mutations actuelles du système politique insulaire », *Pouvoirs locaux*, n° 103, 2014-2015, pp. 54-61.

²² Afin d'obtenir une quasi-unanimité, la délibération finale demandait un pouvoir d'adaptation législative sur habilitation du Parlement.

²³ Les nationalistes sont généralement favorables à une durée de dix ans de résidence.

²⁴ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.

rence ou les marchés publics²⁵. Les territoires les plus autonomes, Nouvelle-Calédonie et Polynésie, peuvent même restreindre des droits aussi fondamentaux que le droit au travail pour les citoyens français qui n'y résident pas depuis un certain nombre d'années²⁶.

En mars 2018, à l'Assemblée de Corse, la majorité nationaliste a adopté une proposition rappelant le statut de la Polynésie²⁷. Selon l'article 1^{er}, le statut d'autonomie devrait définir « les matières, relevant de la loi et du règlement, relatives à la protection du patrimoine foncier, au statut fiscal, à la préservation des particularités linguistiques et culturelles de l'île, au développement économique et social, à l'emploi, à la santé et à l'éducation, notamment, dans lesquelles la collectivité est habilitée à définir les règles applicables ». Lorsqu'on parle de définir les règles applicables, il s'agit bien de pouvoir adopter des normes se substituant à la loi nationale, à l'instar de ce qui existe en Polynésie. Il faut relever que le groupe s'inscrivant dans la démarche du président Macron a soutenu cette orientation, tout en excluant l'emploi, la santé et l'éducation du champ des compétences territoriales.

La contreproposition du gouvernement consiste à inscrire dans la Constitution un nouvel article 72-5²⁸. D'un côté, celui-ci inclurait le principe suivant lequel les spécificités de la Corse peuvent motiver des adaptations normatives. Il s'agirait donc essentiellement d'une consécration de l'existant. D'un autre côté, les élus corses pourraient demander au Parlement à être habilités à procéder eux-mêmes à des adaptations législatives dans le cadre de leurs compétences, donc dans des limites imposées *a priori* par le pouvoir central.

Cette contreproposition déçoit beaucoup la majorité nationaliste. D'une part, certaines collectivités d'outre-mer disposent déjà de compétences bien supérieures à celles qu'elle revendique. D'autre part, le dispositif proposé par le gouvernement peut être utilisé depuis 2007 par les départements et régions d'outre-mer, régis par l'article 73 de la Constitution²⁹, et les résultats ont été dérisoires. Sur les neuf collectivités de ce type ayant pu demander une habilitation à adap-

²⁵ Ces textes sont accessibles sur : <http://lexpol.cloud.pf/LexpolAfficheCodes.php>

²⁶ Par exemple : Grégoire Calley, « Préférence locale et accès aux emplois des administrations calédoniennes », *Revue du droit public et de la science politique*, n° 6/2018, pp. 1537-1556.

²⁷ Délibération n°18/042 AC du 08 mars 2018.

²⁸ Assemblée nationale, XV^e législature, n° 2203, *Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*, enregistré le 29 août 2019.

²⁹ Le dispositif peut aussi être utilisé par trois collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 : Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Je n'ai trouvé qu'un cas d'utilisation pour chacune des deux premières, et aucun pour la troisième.

ter une loi ou un règlement, seulement trois l'ont expérimentée et le bilan est insignifiant tant quantitativement que qualitativement³⁰. Pour preuve, le même projet de loi constitutionnelle propose de faciliter l'habilitation en permettant au gouvernement de l'accorder lui-même, sous réserve d'une ratification postérieure par le Parlement.

En somme, bien que sa proposition affecte pour la première fois la norme constitutionnelle, le gouvernement demeure dans la continuité de la « trajectoire de développement »³¹ initiée depuis le premier statut particulier de 1982. Il convient donc désormais d'étudier les motivations et les possibles conséquences de son veto aux principales demandes des nationalistes corses.

La stratégie de l'État : risque et rationalité

Considérant les dispositifs existant outre-mer, on peut se demander pourquoi un véritable pouvoir d'adaptation législative, sans nécessité d'encadrement politique national, reste refusé aux élus de la Corse. Parmi les principales hypothèses, je retiens d'abord, à l'instar de Cetrà et Harvey, trois types de contraintes : juridiques, idéologiques et stratégiques³², qui ne constituent d'ailleurs pas des réalités hermétiques.

Concernant les deux premières, il ne fait aucun doute qu'octroyer un pouvoir législatif à l'Assemblée de Corse serait en contradiction avec les principes unitaires de la République française, consacrés par la Constitution et auxquels les élites demeurent profondément attachées. Au niveau juridique, la première condition est de réviser la Constitution, ce qui est une tâche difficile mais loin d'être impossible puisque 24 révisions ont été adoptées depuis 1958 et qu'un projet est en cours d'examen. La véritable contrainte réside dans la procédure de révision, qui ne donne pas au pouvoir exécutif actuel la possibilité d'agir seul. Le projet de

³⁰ Délibérations accessibles sur :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichSardegna.do?reprise=true&page=1&idSardegna=SARDOBJT000020482631&ordre=null&nature=null&g=ls>. Seulement treize demandes d'habilitation, qui n'ont pas toutes été satisfaites, ont été déposées, et 46 délibérations ont été prises en application des habilitations. Parmi ces 46 délibérations, seulement quelques-unes, relatives à l'énergie et aux transports, paraissent susceptibles d'apporter une plus-value sensible à la qualité des politiques.

³¹ Jörg Broschek, Bettina Petersohn, Simon Toubeau, « Territorial politics and institutional change: A comparative-historical analysis », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 48, n° 1, 2018, pp. 9-11.

³² Daniel Cetrà, Malcolm Harvey, « Explaining accommodation and resistance to demands for independence referendums in the UK and Spain », *Nations and Nationalism*, vol. 25, n° 2, 2019, pp. 608-609.

révision constitutionnelle devant être d'abord adopté dans les mêmes termes par les deux chambres du Parlement, le Sénat dispose d'un pouvoir de veto d'autant plus décisif que son président est totalement opposé aux revendications des nationalistes corses.

Au niveau idéologique, les affirmations de fidélité absolue aux principes unitaires semblent contredites par les multiples exceptions qu'ils connaissent outre-mer. Certes, la Corse est, malgré son insularité, considérée partie intégrante de la métropole. Toutefois, il s'agit bien d'une construction politique relativement récente, dont on peut dater les débuts à la suppression du régime douanier particulier en 1912³³, et qui pourrait être partiellement remise en cause.

Les considérations d'opportunité politique semblent être plus décisives³⁴. Même si l'opinion publique nationale ne montre pas de préférences très affirmées, il est politiquement beaucoup moins risqué de défendre l'unité que l'exception. Rejeter les revendications des nationalistes est une position de nature à encourager les opposants de ces derniers en Corse, mais c'est surtout une position conforme à celle de la majorité des citoyens français, et donc propre à maximiser les soutiens du gouvernement actuel.

Tableau 3. Une opinion publique nationale très réservée

	Très favorable	Plutôt favorable	Plutôt opposé	Très opposé	Total favorable	Total opposé
Les prisonniers dits «politiques» doivent être incarcérés en Corse	11	46	27	15	57	42
La spécificité de la Corse doit être inscrite dans la Constitution, comme la	11	42	28	18	53	46

³³ André Fazi, « La specialità politico-giuridica della Corsica: tra passato, presente e futuro », in Maria Elena Ruggerini, Veronka Szöke, Morena Deriu, dir., *Isole settentrionali, isole mediterranee. Letteratura e società*, Milan, Prometheus, 2019, pp. 400-401.

³⁴ En ce sens: Sonia Alonso, *Challenging the state. Op.cit.*

Polynésie, etc.						
Un statut de résident doit réserver l'achat foncier ou immobilier aux personnes résidant depuis plus de 5 ans en Corse	9	37	29	24	46	53
La langue Corse doit devenir langue co-officielle	7	36	32	24	43	56
Les prisonniers dits « politiques » doivent être amnistiés et libérés	5	22	36	36	27	72
Donner plus d'autonomie à la Corse					19	64

Néanmoins, cette stratégie de l'État semble aussi fondée sur un pari politique, suivant lequel les triomphes électoraux des nationalistes corses seraient de nature conjoncturelle et ne sauraient immédiatement motiver d'atteinte trop marquée aux principes unitaires. Il était d'autant plus opportun de faire ce pari que le premier mandat de la nouvelle collectivité de Corse est un mandat tronqué, qui durera moins de trois ans et demi au lieu de six, et que malgré leurs victoires les nationalistes montrent de réelles fragilités:

1/ Leur capacité à incarner le changement politique va logiquement baisser avec l'exercice du pouvoir.

2/ Les organisations nationalistes sont très puissantes par leur potentiel militant et la qualité de leurs leaders, mais elles ont aussi de grandes faiblesses. Elles paraissent peu performantes en matière de structuration et de mobilisation locale, de formation de nouveaux cadres, de production de programmes politiques précis, etc.

3/ Leur succès tient en grande partie à la popularité d'un seul homme, Gilles Simeoni³⁵, qui est apparu capable de rassurer et séduire beaucoup d'électeurs sans convictions idéologiques très fortes. Il reste à savoir combien de temps cela pourra durer.

4/ Leur rapide progression électorale est certainement le fait de citoyens aux sensibilités et intérêts très divers, qui seront d'autant plus difficiles à satisfaire³⁶. Or, comment fidéliser ces nouveaux électeurs ?

5/ La concurrence interne reste très forte au sein du mouvement nationaliste. D'une part, il existe, même si ce sont les moins visibles, des tensions internes à chaque parti composant la majorité. D'autre part, cette même majorité est soumise à la critique souvent virulente d'un autre mouvement nationaliste, *Core in Fronte*, qui a refusé l'hypothèse d'intégrer la liste de la majorité avant le second tour des élections de 2017. Enfin et surtout, il existe de très fortes tensions entre les partis composant la majorité. Initialement, ces tensions opposaient la tendance autonomiste à la tendance indépendantiste. Ensuite, l'échec de la fusion des deux partis autonomistes a conduit le moins puissant à se rapprocher du parti indépendantiste, certainement afin de limiter le pouvoir du président Gilles Simeoni. Ces tensions se sont bien manifestées lors de certains votes à l'Assemblée de Corse, où le parti de Gilles Simeoni a pu voter contre, et faire échouer une motion soutenue par ses partenaires de la majorité³⁷. Elles sont encore plus manifestes dans les candidatures aux élections municipales de mars 2020, où le parti de Gilles Simeoni a refusé quasiment partout le principe de candidatures communes de la majorité territoriale, encensé par ses deux partenaires.

Du point de vue du gouvernement, si ces faiblesses se traduisaient par l'échec des nationalistes lors des prochaines élections territoriales de 2021, il serait encore plus facile d'écarter leurs demandes. Inversement, si les nationalistes étaient alors confirmés au rang de force politique hégémonique, il serait plus facile de faire accepter des réformes profondes à l'opinion publique nationale.

³⁵ En atteste le baromètre réalisé depuis 2012 par le mensuel *Paroles de Corse*.

³⁶ André Fazi, « Les élections territoriales de 2017 en Corse... », pp. 157-158.

³⁷ À quelques semaines des élections municipales, cette motion visait à soumettre tous les élus de Corse à des obligations de transparence extrêmement exigeantes. Par-delà l'incompétence de l'Assemblée de Corse en la matière, Gilles Simeoni l'a jugée inopportune et même suspecte de populisme. « CDC : La motion Casalta sur la transparence des candidats, accusée de visées électorales, est rejetée », *Corse Net Infos*, 10 janvier 2020, https://www.corsenetinfos.corsica/CDC-La-motion-Casalta-sur-la-transparence-des-candidats-accusee-de-visees-electorales-est-rejetee_a46750.html.

Bien sûr, tout pari comporte des risques et celui-là en comporte aussi. D'une part, il risque de stimuler l'activisme radical, voire un retour à la violence armée. Relevons qu'en juin 2017 un groupe revendiquait une dizaine d'attentats à l'explosif³⁸, qu'en septembre 2019 un autre groupe annonçait la reconstitution du FLNC³⁹, et enfin qu'en décembre 2019 le FLNC dit du 22 octobre, qui avait officialisé l'arrêt de ses attentats en mai 2016, a perpétré un attentat très remarqué contre des villas appartenant à une famille corse proche du Président de la République⁴⁰. D'autre part, il risque d'accentuer en Corse les sentiments d'incompréhension et de défiance vis-à-vis de l'État, voire une « sécession invisible » ou « silencieuse », où les « poussées centrifuges » ne disparaissent pas mais « sont déplacées du terrain du conflit explicite à celui d'une pratique implicite »⁴¹. Enfin, il risque de convertir beaucoup d'autonomistes à l'indépendantisme. Même s'il n'existe certainement pas en Corse le même potentiel sécessionniste, notamment pour des raisons économiques, le cas catalan démontre que l'évolution peut être brutale⁴².

Cette résistance de l'État a déjà conduit à une forte augmentation de la conflictualité institutionnelle, mais le risque paraît bien plus modéré. Du côté des nationalistes corses, qui s'attendaient manifestement à ce que leur nouvelle légitimité électorale commande des infléchissements rapides et profonds, elle a immédiatement généré des appels à un changement de stratégie, consistant en l'adoption d'une position de rupture avec l'État. Le président indépendantiste de l'Assemblée de Corse, Jean-Guy Talamoni, a ainsi refusé de rencontrer plusieurs ministres en visite en Corse, et refusé une invitation du Premier ministre à se rendre à une réunion organisée à Paris⁴³. Toutefois, l'événement le plus symbolique a été le refus de l'ensemble de la majorité nationaliste de participer à la rencontre organisée, le 4 avril 2019, par le Président de la République avec

³⁸ « Un nouveau groupe clandestin revendique des attentats en Corse », *France 3 Corse ViaStella*, 23 juin 2017, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/nouveau-groupe-clandestin-revendique-attentats-corse-1284987.html>.

³⁹ « 'Nouveau FLNC' en Corse : le Parquet national antiterroriste se saisit de l'enquête », *Le Monde*, 1^{er} octobre 2019, https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/10/01/un-nouveau-flnc-se-constitue-en-corse-et-annonce-des-actions_6013737_3224.html.

⁴⁰ « En Corse, le FLNC revendique un attentat », *Le Figaro*, 23 décembre 2019, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/corse-le-flnc-du-22-octobre-revendique-l-attentat-contre-les-villas-ferracci-20191223>.

⁴¹ Ilvo Diamanti, « Italie du Nord-Est : une sécession invisible », *Critique internationale*, vol. 3, 1999, p. 30.

⁴² Selon les baromètres du *Centre d'Estudis d'Opinió* (<http://ceo.gencat.cat/ca/barometre/e>), le soutien à l'indépendance est passé de 19,4% en février 2010 à 25,5% en juin 2011, 34% en juin 2012 et 47% en juin 2013.

⁴³ « Corse : le dirigeant nationaliste Jean-Guy Talamoni refuse de rencontrer Edouard Philippe », *Le Monde*, 24 juin 2018.

les élus de Corse ; refus accompagné du soutien à une mobilisation de contestation⁴⁴.

Pourtant, cette rupture n'est jamais venue et paraît même impossible. Premièrement, la collectivité de Corse, dirigée par les nationalistes, est extrêmement dépendante de l'État d'un point de vue financier, tout particulièrement en ce qui concerne les investissements⁴⁵. Cette dépendance donne à l'État le pouvoir immense de maintenir sous tension toute l'administration, et notamment les finances, de la collectivité de Corse.

Deuxièmement, si la majorité nationaliste a remporté de larges victoires en 2017, c'est grâce à l'apport d'électeurs nouveaux qu'elle doit chercher à fidéliser, et elle ne saurait le faire uniquement à travers ses thèmes emblématiques. Aucun parti ne demeure au pouvoir en n'étant crédible que sur les thèmes institutionnel et identitaire, et les programmes des partis régionalistes, autonomistes ou indépendantistes ne se limitent aucunement à ces dimensions, aussi fondamentales soient-elles⁴⁶. Les partis nationalistes corses au pouvoir sont responsables d'un ensemble de compétences extrêmement large – transports, infrastructures, action sociale, logement, environnement, etc. – vis-à-vis duquel les attentes sont très élevées. S'ils veulent rester longtemps au pouvoir, comme leurs homologues catalans, basques, sud-tyroliens, etc., il faudra impérativement que leur gestion générale des affaires publiques soit jugée positivement⁴⁷.

Cela étant, le président du conseil exécutif de Corse paraît à la fois obligé de coopérer avec l'État afin de pouvoir mettre en œuvre ses politiques, et de se confronter au moins symboliquement à ce même État afin de limiter les risques de défections parmi ses soutiens. Cette position apparaît très inconfortable mais

⁴⁴ « Grand débat : pourquoi Gilles Simeoni boycotte la venue de Macron en Corse », *Le Parisien*, 1^{er} avril 2019.

⁴⁵ En 2019, 34% des recettes de fonctionnement de la collectivité de Corse provenaient des dotations et participations de l'État, soit plus du triple de la part des régions continentales. Seulement 20% des recettes d'investissement provenaient de la fiscalité, alors que plus de 50% provenaient de financements de l'État. Cf : *Rapport du président du conseil exécutif de Corse. Budget primitif 2019*, pp. 7-40, <https://www.isula.corsica/assemblea/docs/2019O1078-rapport-de-presentaion-Projet-de-Budget-Primitif-de-la-CdC-pour-l-exercice-2019.pdf>

⁴⁶ Emanuele Massetti, « Explaining regionalist party positioning in a multi-dimensional ideological space: A framework for analysis », *Regional and Federal Studies*, vol. 19, n° 4/5, 2009, pp. 501-531; Sonia Alonso, Laura Cabeza, Braulio Gómez, « Disentangling peripheral parties' issue packages in subnational elections », *Comparative European Politics*, vol. 15, n° 2, 2017, pp. 240-263.

⁴⁷ À l'instar par exemple de la CiU catalane ou du PNV basque (Oscar Barberà, Astrid Barrio, « Moderate regionalist parties in Spain: Convergència i Unió and Partido Nacionalista Vasco », in O. Mazzoleni, S. Mueller, *op.cit.*, pp. 70-71).

quasi-impossible à abandonner. Relativiser l'importance des revendications fondamentales détournerait les militants les plus convaincus et les plus engagés, qui jouent un rôle décisif dans les campagnes électorales. Radicaliser le propos et l'action détournerait les électeurs les moins convaincus idéologiquement, qui ont été tout aussi décisifs dans les récentes victoires nationalistes. Il lui faut donc coopérer *et* combattre, ce qui relève de la gageure. Le gouvernement le sait et il y voit certainement une marque de réussite de sa stratégie.

Conclusion

Depuis l'échec des premières discussions entre nationalistes et gouvernement sur le statut constitutionnel de la Corse, les postures de défiance ont surtout favorisé les radicalités de part et d'autre, et *in fine* le *statu quo*. Aujourd'hui, la majorité nationaliste n'a pas les moyens de pousser le gouvernement à infléchir sa position, et un hypothétique retour à la violence renforcerait très probablement le blocage.

Cela étant, la meilleure chance de voir la Corse accéder à une véritable autonomie semble être la stabilisation du pouvoir nationaliste, ce qui ne peut se concevoir sans la démonstration de la qualité et de l'efficacité de ses politiques publiques. Or, cette démonstration n'est pas faite et elle paraît aujourd'hui très difficile à faire, alors que la Corse est entrée dans une nouvelle séquence électorale⁴⁸. À court terme, l'avenir des revendications nationalistes se jouera en grande partie lors des élections municipales de mars 2020 et des territoriales (régionales) de mars 2021. Toutefois, les nationalistes ont acquis une telle centralité politique qu'il n'est guère possible d'imaginer une stabilisation rapide de la situation institutionnelle et politique dans l'île.

Le cas de la Corse renvoie à un questionnement plus général, relatif au principe régissant les relations État-région. Qu'il s'agisse de la Corse ou de tout autre territoire, à compter d'un certain niveau de singularité régionale, ce principe ne peut plus être celui de la hiérarchie politique, lentement mais puissamment construite par des dizaines de générations de gouvernants français. Le principe est plutôt celui de l'« équilibre souple et constamment mouvant » dont parlait Denis de Rougemont pour caractériser le fédéralisme⁴⁹. Il ne fait aucun doute que

⁴⁸ Ils sont tout particulièrement critiqués au sujet de la gestion des déchets (« La Corse plongée dans une nouvelle crise des déchets », *Le Point*, 18 décembre 2019, https://www.lepoint.fr/societe/la-corse-plongee-dans-une-nouvelle-crise-des-dechets-18-12-2019-2353937_23.php).

⁴⁹ Denis de Rougemont, « L'attitude fédéraliste », in *Rapport du premier congrès annuel de l'Union européenne des Fédéralistes à Montreux*, Genève, août 1947, p. 10.

depuis 1982, l'État français a déjà largement modifié ses façons d'agir vis-à-vis des collectivités locales. Cependant, il ne semble pas qu'il ait intégré cette culture politique de l'équilibre instable qui mettrait beaucoup plus clairement en question sa suprématie. S'il l'accepte déjà en Nouvelle-Calédonie, c'est du fait de circonstances politiques exceptionnelles mais aussi de la faiblesse des risques prévisibles au niveau de l'opinion publique nationale. De ce point de vue, le cas de la Corse présente certainement des risques très supérieurs, que les nationalistes devront normalement chercher à réduire eux-mêmes – par exemple en adaptant et développant leur communication – s'ils souhaitent parvenir à leurs fins.