

André Fazi

## Portée et limites du particularisme institutionnel en Corse

Conférence invitée par le *Biltzar* des communes du Pays Basque, Bayonne, 28 janvier 2012.

Mon invitation s'inscrit dans le débat relatif à la création d'une collectivité territoriale spécifique au Pays basque français – ou en *Iparralde*. La Corse représentant le cas le plus évident de particularisme institutionnel en France métropolitaine, j'espère que cette brève présentation sera utile à ce débat.

De façon logique, j'aborderai **dans un premier temps la question des origines de ce particularisme corse.**

Depuis son acquisition et sa conquête en 1768-1769, la Corse a presque toujours connu un statut particulier. Notamment, elle fut placée hors du cadre de la Constitution par Napoléon I<sup>er</sup>. Toutefois, excepté sous la Révolution, entre 1790 et 1793, l'idée n'était pas de conférer des responsabilités supérieures aux Corses, mais de les exclure autant que possible de l'administration de l'île. Beaucoup d'observateurs et hauts fonctionnaires ont même plaidé pour une administration de type colonial ne comprenant aucun insulaire, car ceux-ci seraient trop partisans et partiaux.

De ce fait, on pourrait considérer que l'un des caractères les plus frappants de l'histoire contemporaine de la Corse est l'absence, jusqu'au début des années 1970, d'une mobilisation politique de masse, qui conteste ce processus d'intégration nationale. Car considérant que les nationalismes naissent essentiellement à partir de facteurs socio-économiques et identitaires, la Corse semblait un cas d'école. Au-delà d'une conquête récente et violente, propre à générer un puissant ressentiment, elle était :

- Dans un état de pauvreté extrême, comme l'indique un rapport public de 1909 ;
- Dans une situation d'exception culturelle, l'île ayant été sous influence italienne depuis environ un millénaire. On estime que 85% des enfants de l'île avaient le corse pour langue maternelle dans les années 1910.

Il est important de comprendre l'absence, durant si longtemps, d'une telle mobilisation, afin de comprendre le système politique corse et les évolutions récentes de la question institutionnelle. La principale explication réside dans l'incroyable force d'un système où les notables insulaires ont servi d'intermédiaires entre l'État et la société, et ont assuré l'intégration nationale en distribuant les ressources fournies par l'État dans une perspective clientéliste.

De la sorte, ces notabilités traditionnelles, afin de perpétuer leur pouvoir, ont toujours eu intérêt à affirmer une loyauté pleine et entière à la nation française et, par là même, aux institutions de l'État unitaire centralisé. On comprend donc facilement qu'elles aient montré une hostilité totale à toute idée de singularité institutionnelle, à partir du développement de la contestation nationaliste dans les années 1970, jusqu'à la fin des années 1990.

Face à ces notabilités traditionnelles, la demande de particularisme procède bien évidemment, en tout premier lieu, de la contestation régionaliste puis nationaliste qui s'est développée à compter du début des années 1960. Par exemple, un Manifeste sur l'autonomie interne publié en 1962 demandait « *qu'une loi définisse l'île de Corse en tant que région autonome et lui reconnaisse un statut administratif, économique et fiscal particulier dans le cadre de la République française une et indivisible. – que le Conseil Général de la Corse soit érigé en assemblée territoriale, [...] détenant un pouvoir législatif sur les matières déléguées par le statut* ». À partir du milieu des années 1970, une étape supplémentaire a été franchie, puisqu'une tendance du nationalisme s'est engagée dans la violence clandestine, et a abandonné la revendication autonomiste au profit de celle d'indépendance.

Toutefois, en matière institutionnelle, il ne s'est pas agi d'un débat purement corso-corse. Non seulement De Gaulle et ses successeurs n'avaient pas réussi à décentraliser la France, mais ils excluaient toute idée de particularisme institutionnel pour la Corse. À l'inverse, depuis la fin des années 1960, la gauche française avait embrassé la cause de la décentralisation, mais aussi celle de la défense des minorités culturelles.

- En 1972, le programme de gouvernement du parti socialiste affirmait que « *la Corse, exceptionnelle par son insularité et les conséquences qui en découlent, [...] bénéficiera d'un statut spécial* ».
- en 1977, les députés socialistes déposèrent une proposition de loi portant statut particulier pour la Corse, fondée sur les « *intérêts du peuple Corse* », et sur la manière de les « *associer de façon désormais harmonieuse* » à « *ceux de la Nation française au sein d'une République unie et juste* ».
- En 1981, le statut particulier pour la Corse faisait partie des 110 propositions du candidat François Mitterrand (n° 54).

Dès l'arrivée de la gauche au pouvoir, les consultations autour du statut particulier ont donc commencé avec les forces politiques insulaires, y compris les autonomistes opposés à la violence. Il est évident qu'il ne s'agissait pas principalement de considérer les difficultés économiques et culturelles spécifiques de la Corse.

Ce statut particulier avait, avant tout, une dimension politique. Il s'agissait de définir un compromis acceptable depuis les notables traditionnels, partisans de la tradition unitaire républicaine mais visant aussi à préserver leur domination politique, jusqu'aux nationalistes radicaux. Ce compromis engageait – peut-être surtout – la fin de la violence clandestine. On ne saurait analyser autrement l'amnistie de « *toutes infractions commises antérieurement [...] à l'occasion d'événements d'ordre politique ou social en relation avec la détermination du statut de la Corse* ». D'autres dispositions très symboliques attestent aussi cette dimension politique. L'exposé des motifs se fondait sur l'existence du peuple corse, et ce qui devait s'appeler conseil régional dans le reste de la métropole répondait ici au nom d'Assemblée de Corse.

Il ne fait guère de doute que le compromis devait aussi favoriser l'avènement d'une voie politique modérée, modernisatrice et identitaire, permettant de tourner le dos au conflit des années 1970. Cet avènement était d'autant plus désiré que le Parti socialiste a toujours été une force politique marginale en Corse. Néanmoins, le gouvernement fut véritablement obligé d'imposer son texte, face à la critique virulente de l'opposition parlementaire, des principales forces politiques corses et des indépendantistes, ainsi que face à celle – moins acerbe – des autonomistes.

Cette recherche de compromis fut aussi à l'origine des réformes de 1991 et 2002. Cependant, il existe plus que des nuances. Comme celle de 1982, la loi de 1991 fut adoptée contre les positions des forces politiques détenant la quasi-intégralité des fonctions électives en Corse, et

sans réel soutien des nationalistes. En revanche, les bases de la loi de 2002 procèdent d'un cycle de discussions qui dura plus de six mois, entre les représentants du gouvernement et l'ensemble des élus corses.

**Dans un second temps, je présenterai succinctement les pouvoirs et institutions confiés à la Collectivité territoriale de Corse par les lois de 1982, 1991 et 2002.**

Commençons par préciser qu'en 1982, on ne parle encore que de région de Corse. Le ministre de l'Intérieur lui-même évoquait « *une région de droit commun, avec des caractéristiques particulières pour tenir compte des spécificités et particularités de la Corse* ». Au niveau institutionnel, rien ne la séparait foncièrement des autres régions métropolitaines. Les seuls éléments notables paraissent être :

- L'organisation du scrutin dans le cadre de la circonscription régionale et non dans celui des départements. Toutefois, ce particularisme a disparu en 1986, lorsque les conseils régionaux continentaux ont été élus pour la première fois.
- L'institution d'un second organe consultatif, le Conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie, révélant l'importance de la question culturelle.
- L'institution d'établissements publics régionaux placés sous le contrôle de l'Assemblée de Corse et dénommés offices, dans les secteurs-clés de l'équipement hydraulique, de l'aménagement agricole, et des transports.

Au niveau des compétences, la singularité insulaire était un peu plus intéressante, d'autant que certaines d'entre elles étaient ailleurs attribuées aux conseils généraux, comme le financement, la construction et l'entretien des collèges. Pour citer les principales (au-delà des collèges), la région de Corse :

- était chargée de l'adoption d'un schéma d'aménagement, de l'adoption de la carte scolaire, du contrôle des programmes audiovisuels régionaux, etc. Certes, il s'agissait pas ici de compétences législatives, ni même d'application des lois. Toutefois, il faut mentionner la spécificité du schéma d'aménagement qui, contrairement aux plans régionaux de l'époque, devait s'imposer à tous les documents d'urbanisme infrarégionaux<sup>1</sup>. Cela signifiait que, sans disposer de pouvoir législatif, l'Assemblée de Corse pouvait exercer par ce biais une fonction que l'on peut dire gouvernementale.
- participait, à travers ses offices, à la gestion des secteurs des transports, du développement agricole et de l'équipement hydraulique ;
- pouvait adresser au Premier ministre « *des propositions de modification des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse* ». Nous reviendrons plus tard sur cette dernière possibilité offerte par la loi de 1982, qui est très significative des équivoques entourant le statut de la Corse.

---

<sup>1</sup> Suivant l'article 10, al. 2, de la loi : « le schéma d'aménagement de la Corse prend en compte les programmes de l'État et harmonise ceux des collectivités locales et de leurs établissements et services publics. Les programmes et décisions administratives d'aménagement et d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions du schéma d'aménagement approuvé. »

Il est important de préciser ici que tous les griefs que l'opposition fit valoir devant le Conseil constitutionnel – atteintes à l'indivisibilité de la République, à l'égalité devant la loi, ou aux règles de création des collectivités territoriales – furent écartés. Le Conseil, en s'appuyant sur les cas de Paris et de Mayotte, jugea notamment que la possibilité de créer une collectivité territoriale par le biais de la loi (art. 72) « *n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité* ».

Le statut de 1991 connut plus de difficultés au niveau du contrôle de constitutionnalité, tout simplement car il était plus audacieux, bien au-delà de la question très symbolique de la reconnaissance juridique du peuple corse. Notons qu'afin de justifier le lancement de la réforme, le ministre de l'Intérieur avança quatre raisons de nature très différente :

- des raisons de nature juridique, à travers :
  - o les incertitudes du partage de compétences entre région et État ;
  - o l'absence d'adaptations législatives justifiées par la spécificité de l'île ;
- des raisons de nature psychologique, liées à la perte d'originalité du statut de 1982 ;
- des raisons de nature politique, à travers l'incapacité de l'Assemblée de Corse à répondre à tous les défis qui lui avaient été posés. Le meilleur exemple est la non-adoption du schéma d'aménagement régional.

En matière de compétences, l'évolution fut très mesurée. Les éléments majeurs furent certainement :

- l'attribution de la gestion des routes nationales ;
- la participation à l'organisation de l'enseignement supérieur ;
- la participation renforcée à l'organisation de l'enseignement de la langue corse.

On peut noter qu'afin d'améliorer l'efficacité des propositions de modifications normatives de l'Assemblée de Corse, le projet de loi voulait obliger le Premier ministre à y répondre dans un délai que ce dernier aurait lui-même fixé. Cependant, le Conseil constitutionnel le refusa, y voyant une injonction inacceptable.

En matière d'organisation, à l'inverse, le changement fut radical. La toute nouvelle Collectivité territoriale de Corse, qui succède à la région de Corse, repose sur un conseil exécutif responsable devant l'Assemblée de Corse. Cela fonde donc une distinction formelle entre les pouvoirs exécutif et délibératif, contrairement à toutes les autres régions – mais aussi à toutes les autres collectivités locales – métropolitaines.

L'opposition attaqua cette organisation devant le Conseil constitutionnel, affirmant qu'elle n'était plus celle d'une collectivité locale métropolitaine, mais d'un territoire d'outre-mer. La réponse fut très claire. Le Conseil a jugé que cette organisation spécifique respectait parfaitement les trois prescriptions de l'article 72 de la Constitution :

- la CTC demeure sous l'empire du principe de libre administration, et toute compétence de nature législative est exclue ;
- elle reste librement administrée par un conseil élu au suffrage universel direct, dont le conseil exécutif n'est que l'émanation ;
- elle demeure placée sous le contrôle du représentant de l'État.

En matière plus politique, la loi de 1991 montrait encore plus clairement la volonté de mettre fin à l'hégémonie des forces les plus conservatrices, et de promouvoir le renouvellement de la classe politique.

- D'une part, les listes électorales furent entièrement refondues, ce qui devait exclure de très nombreux électeurs résidant sur le continent, et traditionnellement très favorables aux pouvoirs établis. Le corps électoral fut donc amputé de près de 25% des inscrits (de 207.000 à 157.000).
- D'autre part, on revenait à la circonscription régionale, abandonnée en 1986, ce qui devait permettre de modérer le caractère très localiste de la vie politique.
- Enfin, la loi voulait instituer une incompatibilité particulière entre conseiller à l'Assemblée de Corse et conseiller général. Toutefois, celle-ci fut censurée par le Conseil constitutionnel.

La troisième réforme du statut de la Corse fut consacrée par la loi de janvier 2002. Comme il fut dit précédemment, la grande innovation politique fut le processus de définition des bases de ce texte, associant l'ensemble des forces politiques représentatives de Corse, y compris les indépendantistes soutenant l'usage de la violence.

L'objectif premier de cette loi, au niveau juridique, était de renforcer les pouvoirs normatifs de la CTC. Le relevé de conclusions des discussions prévoyait même qu'à l'horizon 2004, sous certaines conditions – notamment la victoire de la gauche lors des élections de 2002 –, une réforme de la Constitution permette d'attribuer à la CTC de véritables pouvoirs législatifs régionaux. Toutefois, posons dès maintenant que cet objectif n'a pas été atteint.

- En premier lieu, la loi attribuait à la CTC un pouvoir d'expérimentation législative, soumis aux mêmes limites que celles qui ont été ensuite établies par la réforme constitutionnelle de 2003. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition, affirmant que l'exercice du pouvoir législatif ne saurait être réglé que par la Constitution.
- En second lieu, le projet de loi prévoyait d'attribuer à la CTC un pouvoir d'adaptation réglementaire dans les matières relevant de sa compétence, et n'ayant pour seule limite que les « conditions essentielles d'application de lois organisant l'exercice d'une liberté publique ». Or, dès la première lecture, les députés ont suivi l'avis du Conseil d'État, qui considérait une telle mesure anticonstitutionnelle. On a peu parlé de cette disposition qui, à mon sens, était propre à révolutionner l'institution.

Aussi est-il impossible de parler d'un troisième statut à l'égard de la loi de 2002. Celle-ci n'a finalement procédé qu'à un accroissement des compétences décentralisées, dont l'intérêt concret est très variable. Les plus remarquables avancées concernent assurément les aides économiques, l'environnement, et l'aménagement du territoire. Je n'aborderai que ce dernier aspect, à travers le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), pour trois raisons :

- il s'agit d'un domaine décisif, considérant les très fortes pressions urbanistiques, et donc environnementales, relevant non seulement du développement touristique mais aussi de l'accroissement impressionnant de la population résidente (de 260.000 à 305.000 habitants entre 1999 et 2009).
- Il s'agit du seul domaine dans lequel la norme régionale s'impose aux documents infrarégionaux – PLU, cartes communales, SCOT, etc.

- Il s'agit du seul domaine dans lequel la CTC dispose, de façon permanente, d'un pouvoir d'adopter des normes de valeur réglementaire, en pouvant définir :
  - Une liste complémentaire à la liste des espaces remarquables ;
  - Les espaces situés dans la bande littorale dans lesquels peuvent être autorisés des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public ;
  - les modalités d'application de la loi littoral et de la loi montagne.

**Dans un troisième et dernier temps, je tenterai de dresser un bilan de ce particularisme corse, et si possible de le mettre en perspective afin d'aider à la réflexion basque.**

Premièrement, je crois que l'évolution politique la plus remarquable des trente dernières années ne procède qu'en très faible partie de la spécificité institutionnelle : c'est le développement du pluralisme politique et d'un espace public régional, dans un territoire traditionnellement dominé par deux grands réseaux de notables dont le pouvoir était fondé sur le clientélisme, soit d'un mécanisme ressortissant à l'espace privé.

Cette évolution est due avant tout à la création d'une institution régionale élue au scrutin proportionnel, accompagnée par la couverture des nouveaux médias régionaux, mais pas à un quelconque particularisme. Cette évolution a aussi deux corollaires essentiels :

- le premier est la territorialisation du système politique. Certes, les questions de politique nationale étaient déjà presque totalement ignorées des débats insulaires. Toutefois, les éléments nouveaux sont la focalisation de ces débats sur la situation de la Corse au sein de la République française, et la formation de nombreuses forces politiques en dehors des partis nationaux.
- Le deuxième est la transformation des attitudes politiques. Alors que dans le système traditionnel, qualifié de clanique, les identités politiques prétendaient à l'éternel, les Corses sont devenus des électeurs beaucoup plus individualistes et beaucoup moins fidèles. On peut dire sans crainte que les variations électorales enregistrées depuis trente ans sur les scrutins régionaux sont colossales.

En ce qui concerne l'influence politique de la CTC, le bilan de trente années de régionalisation et de particularisme ne saurait guère être que mitigé. En premier lieu, la spécificité n'est pas synonyme d'un système local hiérarchisé, du type de celui que l'on peut rencontrer en Espagne. La CTC demeure juridiquement une collectivité égale aux autres, même si les majorités territoriales ont décidé de prodiguer une aide aux communes, ou de participer à la rénovation des réseaux routiers départementaux. De façon générale, les rapports avec les autres collectivités restent peu structurés, ce qui dessert la cohérence des politiques menées sur le territoire, et complique largement la définition de certains consensus indispensables, particulièrement en matière d'aménagement du littoral.

En second lieu, je ne saurais affirmer que les élus corses ont joué un rôle décisif grâce à leurs compétences spécifiques. Notamment grâce des dotations/habitant bien supérieures à celle des régions continentales, la CTC est un acteur fondamental des politiques publiques dans un grand nombre de domaines. Cependant, par rapport à ces mêmes régions continentales, il convient de parler d'une différence de degré plutôt que d'une différence de nature. Tout en assumant de moins en moins un rôle officiel de direction, l'État demeure de façon générale incontournable, et de façon circonstanciée dominateur, grâce à :

- Son statut symbolique, ressortissant notamment à son extériorité aux luttes de pouvoir locales ;
- La dépendance normative, financière, et parfois politique de la CTC ;
- Sa capacité à négocier les politiques contractualisées ;
- Sa capacité de substitution.

Par exemple, la participation de la CTC à la gestion des deux domaines cruciaux que sont l'agriculture et les transports est essentielle, mais elle demeure en grande partie d'ordre administratif. Quasiment au moindre conflit social, dans des secteurs qui en comptent beaucoup, l'État s'est positionné comme interlocuteur politique principal.

Pire, depuis plus de 30 ans, les élus de la région, puis de la CTC, n'ont pas réussi à définir une stratégie d'aménagement et de développement régional, à savoir ce qui est peut-être leur plus importante compétence. Ces échecs relèvent avant tout de leur incapacité à définir un consensus parmi eux, avec les autres collectivités, et avec les autres acteurs du territoire.

Enfin, on ne saurait croire que le pouvoir central a toujours totalement joué le jeu du statut. L'exemple le plus clair réside dans les effets de la capacité des élus corses à proposer des adaptations normatives à l'État. Un rapport établi fin 2010 est très évocateur : sur 40 demandes d'adaptation transmises, seulement deux ont été rapidement et pleinement suivies d'effet. À l'inverse, six ont reçu un avis négatif formel, et 18 n'ont eu absolument aucune suite.

**En guise de conclusion**, nous en venons donc à une question dépassant largement celle du particularisme institutionnel. Aussi bien économiquement que culturellement, le Pays basque français apparaît légitime à demander la création d'une collectivité territoriale spécifique. Cette collectivité pourrait même constituer une grande innovation en métropole, en regroupant les compétences départementales et régionales. La question finale que je poserai est donc celle de la capacité des acteurs, élus ou non, à construire et à faire fonctionner un système d'action publique régionale efficace. Car aussi adaptées soient les institutions à la réalité territoriale, elles ne rendent jamais à elles seules un territoire plus juste et plus prospère.

**André Fazi**