

Les stratégies d'aménagement régional en Corse : mutation du contexte et permanence des difficultés¹

D'un point de vue économique, la Corse fut classiquement décrite comme un territoire profondément arriéré. Si l'on ne peut accuser la République de Gênes d'indifférence totale (Serpentini, 2000), il n'est pas moins vrai que les dominateurs pisan et génois ont principalement considéré la Corse d'un point de vue stratégique, et pas comme un territoire à bonifier et à exploiter. Suite à sa prise de possession en 1769, la France se voulut une autorité toute différente, avec pour symbole la réalisation d'un Plan Terrier (Albitreccia, 1942). Toutefois, et bien que les constats de dénuement se fussent succédé, il n'y eut plus de stratégie de moyen ou long terme visant au relèvement de l'île jusqu'en 1957.

Dès lors, une réelle volonté stratégique se développa, dont les débuts se situent dans le cadre de la planification triomphante de l'après-guerre, mais qui ne s'est en rien apaisée et ne semble pas devoir s'étioler. Au niveau international, la planification régionale a fait l'objet d'un net regain d'intérêt depuis les années 1990 (Alden, 2006; Healey, 2003). Au niveau de l'Union européenne, le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) en fait une exigence, particulièrement en matière environnementale et paysagère (SDEC, 1999).

Précisons que nous ne considérons comme stratégiques que les documents-cadres dont la vocation est de définir les fondements du développement territorial pour une période indéterminée, devant en conséquence servir de référentiel à tout autre document de programmation (Albrechts, 2004 : 746-749). Il semble qu'en Corse, depuis la Seconde guerre mondiale, cinq documents puissent être catégorisés comme tels :

- 1) le programme d'action régionale (PAR) adopté par arrêté ministériel du 19 avril 1957 ;
- 2) le schéma d'aménagement adopté par le Conseil des ministres le 4 août 1971 ;
- 3) la charte du développement économique de la Corse, adoptée par le conseil régional le 4 juillet, par le comité interministériel d'aménagement du territoire le 11 juillet, et par le Conseil des ministres – qui la rebaptisa du nom de « programme » – le 12 juillet 1975² ;
- 4) le schéma d'aménagement dont l'élaboration était confiée à l'Assemblée de Corse par la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 (art. 9 à 12), mais qui fut finalement élaboré par la préfecture de région et approuvé par décret du 7 février 1992 ;
- 5) le plan de développement de la Corse (PDC), adopté par l'Assemblée de Corse en vertu de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 (art. 58), le 29 septembre 1993 ;

Nous accorderons aussi une attention particulière au projet de plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), élaboré par le conseil exécutif de Corse en vertu de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 (art. 12), et arrêté le 24 juillet 2008. L'Assemblée de Corse devait en débattre et se prononcer lors de la session des 15 et 16 juin 2009³. Toutefois, le président du conseil exécutif, certain de l'issue négative, a préféré retirer son texte après l'avoir présenté.

¹ Cette contribution a été publiée en castillan in P. Sánchez Vera, A. Riella (dir.), *Globalización y perspectivas de la integración regional*, Editum, Murcie, 2010, pp. 327-352.

² La primauté théorique de ce document fut attestée par le ministre de l'Intérieur, lequel affirma que le schéma d'aménagement et le programme décennal d'équipement seraient modifiés pour s'y conformer (*Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale*, V^e législature, séance du 3 avril 1975, intervention de Michel Poniatowski, p. 1248).

³ Si celle-ci l'avait approuvé, une enquête publique d'une durée minimale de trois mois aurait été lancée, au terme de laquelle il aurait pu de nouveau être amendé avant délibération définitive de l'Assemblée de Corse.

Or, ce retrait était extrêmement significatif. Si nous ne chercherons pas à évaluer les effets économiques et sociaux de ces stratégies, nous montrerons comment celles-ci sont toutes marquées du sceau de l'échec politique, et surtout, combien les difficultés rencontrées par les décideurs publics peuvent être similaires, alors même que le contexte de l'île a radicalement changé.

En matière politique, l'aménagement du territoire ne se concevait initialement que sous l'égide éclairée de l'État. Or, si ce dernier reste un acteur incontournable, l'évolution est considérable. D'une part, la création de régions démocratiquement élues, essentiellement consacrées au développement économique, ne pouvait s'entendre sans transferts de compétences à l'échelle de l'aménagement du territoire. D'autre part, la construction européenne, plus qu'une source de financement supplémentaire, a sensiblement influé sur les stratégies de développement (Giannakorou, 2005). L'idée d'un changement imposé par les institutions communautaires est à récuser, mais les processus de prise de décision et de mise en œuvre ont fortement évolué. Cette dénationalisation a été d'autant mieux acceptée en France que le SDEC – théoriquement non contraignant – est largement inspiré de l'expérience française (ESPON, 2007).

En matière économique, la Corse actuelle est bien éloignée de celle des années 1950. Après-guerre, la problématique première était celle d'un territoire presque exclusivement rural, confronté à un sévère déclin démographique⁴. Dans les années 2000, nonobstant le poids très important de la fonction publique et une densité de population toujours très faible, la Corse est pleinement entrée dans une économie de services, et sa population vit très majoritairement en secteur urbain et périurbain. Elle reste la plus pauvre des régions métropolitaines françaises, mais son évolution récente apparaît plus positive que celle du reste du pays, et il est aujourd'hui malaisé de parler de forte marginalité économique⁵. Si les équipements sont toujours jugés insuffisants, ce qui motiva l'adoption d'un programme exceptionnel d'investissements (PEI) en 2002⁶, la question de la compétitivité n'en a pas moins progressivement supplanté celle du rattrapage économique⁷.

L'objectif sera donc de montrer comment, par-delà la profondeur de ces mutations, la définition et la mise en œuvre des stratégies de développement sont restées extrêmement difficiles en Corse. Nul doute qu'il s'agisse de processus délicats, particulièrement propices à l'éclosion de la contestation (Subra, 2007). Pour autant, nous ne connaissons de région où soient attestées, sur une période aussi longue, une réelle incapacité stratégique et une très forte conflictualité politique autour de cette question. Les changements survenus sont tels et les constantes si évidentes que l'on peut faire l'hypothèse d'un système politique dont les capacités adaptative et intégrative sont faibles, ce qui pose une question plus large et aux implications plus graves. Si la « capacité gouvernementale » de la région peut être résumée comme la « capacité à formuler et à mettre en œuvre un projet de développement » (Keating, 1997), le bilan des institutions régionales corses apparaît peu flatteur.

Nous aborderons cette permanence des difficultés à travers trois perspectives. La première concernera la capacité à assumer une importante délégation de compétences en matière de stratégies de développement. La seconde renverra à la difficulté de parvenir à des consensus vertueux entre les différents acteurs institutionnels. La troisième considèrera le développement et la présence d'une contestation radicale, détentriche d'une réelle influence politique.

⁴ Selon l'INSEE, la Corse a perdu plus du tiers de sa population en à peine plus d'un demi-siècle, passant de 295.569 habitants en 1901, à 191.500 en 1955 (INSEE, 1999 : 36). Suivant le PAR, « 1.000 à 1.200 Corses quittent chaque année leur pays », notamment du fait de « la faiblesse du niveau de vie » (Programme d'action régionale, 1957 : 41-38).

⁵ Si les progrès sont réels, le domaine le plus inquiétant est celui du taux d'emploi. En 2007, il ne s'élevait qu'à 52,4% des 15/64 ans. Ce taux était de 64,1% sur l'ensemble de la France, et de 65,3% dans l'Europe des Vingt-Sept.

⁶ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, art. 53. Il fut décidé que ce programme impliquerait deux milliards d'euros d'investissements sur une période de quinze ans.

⁷ Notons que sur la période 2007-2013, dans une logique de complémentarité avec le PEI, le contrat de projets (successeur du contrat de plan) État-région (CPER) et le programme opérationnel FEDER ne prévoient pas la réalisation d'équipements dits lourds, à l'exception de la rénovation du réseau ferré et du traitement des déchets.

I. Le difficile apprentissage des responsabilités

S'il serait possible d'affirmer que la Corse a toujours été considérée comme un cas particulier par le pouvoir central, c'est bien en 1982 que cette spécificité fut institutionnalisée, y compris en matière de stratégies de développement. Au demeurant, l'autorité régionale ne répondit pas positivement aux espoirs placés en elle.

A. Des solutions institutionnelles sujettes à la critique

S'agissant des réformes de 1982, la singularité insulaire était surtout potentielle. À l'échelle des fonctions, le schéma d'aménagement que devait élaborer l'Assemblée de Corse semblait avoir une dimension supérieure à celle des plans régionaux que devaient élaborer les conseils régionaux continentaux. Cependant, il n'était en aucun cas un écart capital⁸. De surcroît, le schéma devait respecter, au-delà de la planification nationale, tous les divers programmes de l'État (art. 10). En revanche, à l'échelle de la hiérarchie des normes, le schéma était seul à s'imposer expressément à tous les autres documents d'urbanisme et d'aménagement régionaux et infrarégionaux⁹. Cela signifiait que, sans lui avoir accordé de pouvoir législatif, le pouvoir central autorisait l'Assemblée de Corse à exercer par ce biais une fonction que l'on peut dire gouvernementale. Faute d'adoption des textes la permettant, cette fonction est restée virtuelle. Toutefois, nous verrons que les autorités régionales ont jusqu'à présent montré beaucoup de circonspection face à cette opportunité.

Le statut de 1991 innova d'une autre façon, en prévoyant une double définition de la stratégie de développement¹⁰. Le document fondamental devait être le PDC, qui devait établir les bases sur lesquelles reposerait le schéma d'aménagement. L'Assemblée de Corse s'étant montrée incapable d'adopter le schéma prévu par la loi de 1982, cette partition put apparaître d'autant plus habile que le PDC fut adopté dans des délais très raisonnables (dix-huit mois). Cependant, non seulement le schéma d'aménagement ne fut jamais adopté, mais la frontière théorique entre les documents était ténue. Le schéma n'était pas confiné dans une dimension purement programmatique, tant et si bien que la complémentarité n'était pas si évidente. Elle l'était d'autant moins à la lecture du PDC, lequel prescrivait un très grand nombre d'opérations concrètes, se révélant parfois d'une confondante précision¹¹.

Dans la loi de janvier 2002, le retour à un document unique, stratégique et programmatique, dénommé PADDUC (art. 12), n'apparaît guère opportun. Le rapport de l'Assemblée nationale parlait de simplification (2001 : 217), mais tout portait à croire qu'un tel document serait plus difficile à établir. Comme l'impose la loi, le projet de PADDUC « fixe des objectifs », ceux du développement

⁸ Le premier devait fixer « les orientations fondamentales en matière de protection, de mise en valeur et de protection du territoire » (loi n° 82-659 du 30 juillet 1982, art. 9). Toutefois, les seconds avaient aussi une dimension stratégique, puisqu'ils devaient définir « les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région » (loi n° 82-653 du 29 juillet 1982, art. 14). De même, au niveau programmatique, le premier devait déterminer « outre la destination générale des différentes parties de l'île, l'implantation des grands équipements d'infrastructure et la localisation préférentielle des activités industrielles, artisanales, agricoles et touristiques ainsi que des extensions urbaines ». Les seconds n'avaient qu'à définir les « programmes d'exécution », mais cela ne semble pas exclure la possibilité d'un contenu proche, voire identique.

⁹ 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. »

¹⁰ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991, portant statut de la Collectivité territoriale de Corse, titre IV. Le PDC devait définir les « objectifs à moyen terme du développement », et déterminer les moyens « nécessaires pour les atteindre ». Le schéma d'aménagement devait définir « les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de protection et de mise en valeur », et déterminer « l'implantation des grands équipements d'infrastructure et les principes de localisation des activités [...] et des extensions urbaines ».

¹¹ Par exemple, le document prescrivait de replanter « environ 160 ha/an » d'amandiers (CTC, 1994 : 111).

de l'île et de la protection de son environnement ; « définit des orientations fondamentales », en matière d'aménagement et de protection du territoire, de transports, de télécommunications, etc. ; et « détermine des principes de localisation » en ce qui concerne les « grands équipements », mais aussi les espaces naturels, extensions urbaines, zones industrielles, agricoles et touristiques, etc. Au demeurant, les fameux « principes de localisation » sont devenus des prescriptions bien précises lorsque les compétences de la CTC sont concernées (hydraulique, transports, ports et aéroports, culture, etc.), à tel point que le projet ressemble parfois à un contrat de mandature. Le très grand retard accumulé eut pour conséquence de faire du PADDUC, non pas un document fondamental dont procéderait toute la stratégie de long terme, mais un document composite incluant de nombreux documents sectoriels – relatifs à la formation, à la gestion des eaux, aux transports, aux énergies, etc. – n'ayant pas forcément une vocation identique.

B. Des chimères à l'inconséquence ?

La réussite d'une stratégie se mesure instinctivement à ses réalisations. Or, les programmes et autres plans n'ont pas toujours fait preuve de réalisme. Par exemple, le schéma d'aménagement de 1971 prévoyait que le réseau routier insulaire aurait connu une véritable révolution d'ici 1985. Vingt-cinq ans plus tard, le dessein est encore très loin de pouvoir être réalisé, et la plupart des réalisations prévues apparaissent actuellement chimériques.

Au demeurant, depuis 1982 l'interrogation regarde moins la qualité des choix effectués que la capacité même à effectuer des choix. Par-delà la nature différente que devaient revêtir ces deux documents, la non-adoption des schémas d'aménagement prévus par les statuts de 1982 et 1991 est sûrement le meilleur symbole de la difficulté des acteurs politiques à assumer leurs responsabilités majeures. En plus d'un quart de siècle, les élus insulaires ont réussi à adopter un seul document stratégique, sur les quatre exigés par les diverses lois portant institutions de la Corse.

En donnant à l'Assemblée de Corse cette compétence stratégique, le pouvoir central opérait un double renversement de perspective. D'un point de vue national, cela semblait signer la fin du régionalisme *top-down* développé depuis les années 1950. D'un point de vue local, cela devait permettre l'association des éléments les plus contestataires de la société corse, à savoir les nationalistes, tant il était plausible que le mode de scrutin choisi – la proportionnelle intégrale – permettrait à ceux-ci d'accéder aux bancs de l'Assemblée de Corse.

Or, il y a fort à croire que les élus régionaux n'ont pas porté à cette compétence l'attention que celle-ci semblait mériter. Durant la période du statut particulier, la commission d'élaboration du schéma d'aménagement ne se serait plus réunie entre février 1985 et octobre 1988 (Sénat, 2001 : 173). Durant la période du statut Joxe, la commission d'élaboration du schéma d'aménagement s'est réunie six fois en 32 mois (Moretti, 2007 : 86). Enfin, dans le cadre actuel, entre la délibération de l'Assemblée de Corse du 27 février 2003 et la présentation du projet de PADDUC en juillet 2008, la commission légalement en charge du suivi de son élaboration s'est réunie sept fois¹².

Concernant le PADDUC, si le projet pouvait être considéré comme un échec politique, avant même que l'Assemblée de Corse ne se prononce, c'est en premier lieu du fait de l'incapacité à répondre à la prescription législative de 2002. Le conseil exécutif de Corse, en charge de son élaboration, a mis plus de six ans pour l'arrêter. Cela a d'ailleurs amené l'État et la Collectivité territoriale de Corse (CTC) à ignorer une autre disposition législative, prévoyant que le contrat de plan ne pourrait être conclu avant approbation du PADDUC. Ce retard est d'autant plus fâcheux qu'au-delà des programmations contractualisées avec l'État et l'Union européenne, la Corse bénéficie depuis 2002 d'une source de financement plus considérable encore, à travers le PEI.

¹² Présentation du PADDUC à la Chambre régionale d'agriculture, allocution d'Ange Santini, Bastia, 20 mars 2009.

L'incapacité est d'autant plus remarquable que la Corse n'a jamais bénéficié d'autant de moyens qu'au cours des vingt dernières années. Nonobstant la continuité territoriale et ses compétences supplémentaires – particulièrement en matière de transports, d'enseignement et de culture –, la CTC est bien plus richement dotée que les régions continentales, tant au niveau des ressources que l'on peut dire ordinaires (DGCL, juillet 2008)¹³, que des programmes contractualisés nationaux et européens¹⁴. Or, suivant la Chambre régionale des comptes, la CTC a atteint un niveau d'endettement très préoccupant, qui lui imposerait « de donner un coup de frein assez brutal à ses investissements » (CRC, 2008 : 48), et laisse à penser que les grands équipements préconisés par le projet de PADDUC devront encore attendre de nombreuses années.

II. Le consensus et ses pièges

Dès lors que la stratégie de développement repose sur des principes et orientations de long terme, devant s'imposer à toute politique publique, la question du consensus devient fondamentale. Or, la difficulté est d'autant plus grande que divers échelons institutionnels sont concernés. Ainsi, un niveau acceptable de consensus doit être trouvé entre les élus de la Corse et l'État, entre les élus régionaux corses, et entre les élus régionaux et les collectivités infrarégionales.

A. La relation à l'État : entre conflit et consensus

L'adoption du schéma d'aménagement de 1971 montre un bon exemple du rapport unissant classiquement la Corse à l'État. C'est sous réserve de la prise en compte de ses 27 amendements que le Conseil général approuva très largement le document. Or, le Gouvernement n'en tint pas compte, et ne prit pas même la peine de répondre à une demande officielle de révision, avant que le préfet ne précisât que le schéma n'était qu'un cadre non contraignant (Silvani, 1976: 189).

La fin d'une conception très dirigiste de la stratégie se situe certainement avec la nomination de Libert Bou à la tête de la mission interministérielle pour l'aménagement et l'équipement de la Corse, en décembre 1974. À la limite, ce dernier ne fit qu'organiser le processus qui aboutit à l'adoption de la charte du développement économique de la Corse, document auquel il donna un préambule manifestement destiné à répondre à la critique autonomiste (Delors et Muracciole, 1978: 369-370)¹⁵. Le discours gouvernemental avait, lui aussi, radicalement changé. Deux mois avant la signature de la charte, le ministre de l'Intérieur se déclara acquis à l'idée d'un développement endogène, soutenu par l'État mais organisé par les Corses au profit des Corses¹⁶.

¹³ En 2007, les dotations et subventions étatiques alimentaient son budget primitif à hauteur de 1.536 euros/habitant (866 en retranchant la continuité territoriale), alors que la moyenne des régions métropolitaines ne bénéficiait que de 160 euros/habitant. En matière d'investissement, l'écart était plus grand encore, puisque l'État versait 347 euros/habitant à la CTC, alors qu'il ne donnait en moyenne que 22 euros/habitant aux régions métropolitaines.

¹⁴ Sur la période 2007-2013, l'État octroiera à la Corse 469 euros/habitants dans le cadre du CPER, soit un montant deux fois et demie supérieur à la moyenne des régions continentales (183,91 euros/habitant). De même, l'Union européenne financera la Corse à hauteur de 535 euros/habitant dans le cadre des programmes opérationnels régionaux FEDER, alors que la moyenne des autres régions métropolitaines n'est que de 98 euros/habitant.

¹⁵ Libert Bou reconnaissait l'existence d'un « peuple corse », et les « déséquilibres graves, générateurs de tensions sociales, économiques et politiques contradictoires » frappant « une île dont les beautés naturelles ont été miraculeusement sauvegardées par leurs habitants en face d'un monde saccagé par l'urbanisme à outrance et la pollution ». Il recommandait de « sauvegarder la langue et la culture corses », de « bannir les productions et activités de masse », de « sauvegarder les richesses naturelles » de l'île. Enfin, il rejetait tout dirigisme étatique.

¹⁶ JOAN, V^e législature, séance du 3 avril 1975, intervention de M. Poniatowski, pp. 1246-1249. Quelques expressions parfaitement identiques donnent à croire que Libert Bou avait écrit les deux textes, mais que l'idée de « peuple corse », présente dans le préambule de la charte, n'avait pas été retenue par le ministre.

Ce renversement fut conçu comme un acquis régional. S'agissant de l'adoption du schéma d'aménagement en 1991, la substitution de l'État à l'Assemblée de Corse n'a pas été sans réactions négatives des élus insulaires, pourtant pris en défaut. À une large majorité, ils refusèrent d'examiner le livre blanc préparatoire, élaboré sous l'égide de la préfecture (Moretti, 2007 : 62-63). Ils obtinrent une demi-satisfaction, car le pouvoir de substitution de l'État fut retiré du statut de 1991 dès le début du débat parlementaire, à l'initiative – semble-t-il – du député corse José Rossi¹⁷.

Malgré tout, ce sont les élus corses qui demandèrent le maintien en vigueur du schéma d'aménagement jusqu'à l'adoption du PADDUC (Assemblée nationale, 2001 : 236), dans la loi de janvier 2002¹⁸. Cela était d'autant plus étonnant que dès le début des années 1990, le même schéma semblait avoir perdu sa valeur référentielle et prescriptive, y compris pour l'État. Le CPER 1994-1998 et le document unique de programmation (DOCUP) 1994-1999 ne mentionnaient pas même son existence, et faisaient constamment référence au PDC. Cependant, cette réserve de l'État semblait logique tant le PDC, adopté sur le fondement du statut de 1991, n'était guère distinct par nature du schéma adopté sur le fondement du statut de 1982.

Parfois, les contingences politiques contrarient cette entente. Durant la préparation d'un nouveau schéma d'aménagement par le conseil exécutif en 1997, le préfet, qui représentait un Gouvernement opposé à la majorité régionale et incluant une composante écologiste, s'est montré non-conciliant (Moretti, 2007 : 86), et a rejeté un projet jugé trop peu respectueux de la loi littoral (Sénat, 2001 : 174). Pourtant, le même Gouvernement a ensuite privilégié l'adoption d'une réforme institutionnelle consensuelle, concrétisée par la loi du 22 janvier 2002. Il a donc à nouveau volontairement oublié le schéma de 1992, qui fut ignoré par le CPER et le DOCUP 2000-2006.

En somme, les processus de définition des stratégies de développement renvoient à la nature des relations entre la Corse et l'État. D'un côté, il est difficile de parler d'un modèle consensuel, fondé sur la connivence traditionnelle entre les notables locaux et les représentants de l'État (Grémion, 1976). D'un autre côté, on ne peut parler d'un modèle conflictuel, fondé sur l'affirmation de la puissance politique, économique et culturelle de la région, et sur l'opposition des légitimités régionale et étatique ; modèle dont le parangon serait la Communauté autonome de Catalogne. Certes, il ne s'agit que de représentations caricaturées, tant l'équilibre est toujours variable entre les dimensions conflictuelle et consensuelle. Cependant, la Corse semble relever d'un troisième modèle, que l'on peut dire velléitaire. Si le discours régional s'y caractérise souvent par la dénonciation et la revendication bruyantes au nom de la spécificité insulaire, il n'aspire ni à la rupture ni à la négociation égalitaire, tant le capital politique des institutions est différent.

Une rhétorique agressive est d'autant plus aisément adoptée que la population perçoit souvent l'État comme distant et inefficace¹⁹. Avant que soit envisagé tout régionalisme politique, Jacques Gavini, membre de la majorité parlementaire, affirmait à l'Assemblée nationale que les députés de l'île n'avaient « plus aucune confiance dans la valeur des paroles », et accordaient « fort peu de foi aux assertions des gouvernements successifs qui se sont penchés sur le cas de la Corse »²⁰. La même logique se retrouve à l'échelle des partis nationaux, où les responsables régionaux accusent parfois leur hiérarchie d'indifférence, de mépris, ou de « parisianisme »²¹.

Cela renvoie à l'évolution de l'espace politique corse. Loin de la nationalisation du politique observée dans toute l'Europe depuis le XIX^e siècle (Caramani, 2005), l'île est assez imperméable aux débats nationaux, et les partis nationaux y rassemblent parfois moins de la moitié des votes²².

¹⁷ JOAN, IX^e législature, 2^{ème} séance du 23 novembre 1990, p. 5963.

¹⁸ Code de l'urbanisme, art. L122-2.

¹⁹ Depuis une dizaine d'années, les enquêtes d'opinion montrent que la responsabilité des problèmes de l'île est bien plus facilement imputée à « la politique des différents gouvernements en Corse » qu'aux élus insulaires (<http://www.ifop.com/europe/docs/situationcorse.pdf> [janvier 2009]).

²⁰ JOAN, I^{ère} législature, 1^{ère} séance du 4 mai 1960, p. 628.

²¹ Le mot a été récemment employé par le président de l'UMP de Corse-du-Sud, Marcel Francisci, suite au refus de son parti de donner une position éligible à un candidat corse aux élections européennes (Corse-Matin, 10 mai 2009).

²² 42% lors du 1^{er} tour des élections territoriales de 2004.

Toutefois, il s'agit d'une distance – parfois artificielle –, pas d'une rupture. Souvent, la création de partis locaux procède de membres de partis nationaux, minoritaires au sein de ce cadre, et/ou considérant opportun de s'en extraire au nom des intérêts supérieurs de la Corse²³.

Pour sûr, les critiques portées à l'action des institutions nationales – au sens large – sont plus destinées à séduire l'électorat insulaire en flattant l'orgueil régional qu'à imposer une épreuve de force. La Corse demeure une région très dépendante, d'un point de vue tant normatif²⁴, économique (DGCL, février 2008), que politique²⁵. Ainsi, la contestation est généralement de portée et de durée limitée, et se conjugue à l'espoir d'un État plus bienveillant. Pour ce dernier, répondre positivement aux sollicitations des élus est loin d'être sans intérêt. À tout le moins, une intransigeance trop affirmée risquerait de renforcer la légitimité des acteurs les plus contestataires, au détriment de ceux qui ne remettent pas foncièrement en cause la relation à l'État.

B. L'impossible gouvernement régional ?

L'incapacité au consensus des élus régionaux ne saurait être comprise de façon univoque. Pour autant, la mettre en perspective historique peut être d'autant plus utile que le mode traditionnel d'exercice du pouvoir en Corse est l'« arbitraire » (Lenclud, 1986 : 143-146). Là, le seul consensus envisageable consistait en la définition d'un échange de biens, pas en celle d'une position cohérente et acceptable par tous. La présence française a modéré cette tendance à l'oppression de l'opposition, mais n'a probablement pas pu faire entièrement disparaître ce substrat politique.

Cela étant, la création d'une assemblée régionale élue à la proportionnelle intégrale constitue certainement l'un des plus grands bouleversements politiques qu'ait eu à connaître la Corse. Lors des premières élections, en 1982, dix-sept listes se présentèrent aux suffrages, et quatorze furent représentées au sein de la première Assemblée de Corse, dirigée par une majorité faible et hétéroclite. Les majorités issues des scrutins de 1984 et 1986 ne furent guère plus solides, faisant face à une Assemblée moins éclatée mais devant compter sur le soutien de l'extrême droite.

À partir de 1992, l'instauration d'un mode de scrutin à deux tours permit de limiter le nombre de groupes présents dans l'hémicycle. En revanche, le faible seuil d'accessibilité au second tour (5%) et la faible prime majoritaire (6% des sièges) n'ont pas permis, excepté dans le cas de l'élection annulée de 1998, de constituer de réelles majorités. Le conseil exécutif de Corse installé en 2004 n'est l'émanation que de deux groupes de l'Assemblée, rassemblant 20 conseillers sur 51.

Ces faibles majorités faisaient du consensus une réelle obligation, ce qui aurait dû conduire à apporter un grand soin aux processus délibératifs, facteurs aujourd'hui essentiels de légitimation. Or, nous avons déjà vu que l'on ne peut faire ce constat. Certes, dans le cadre de l'élaboration du PADDUC, le conseil exécutif créa neuf groupes de travail, auxquels furent invités plus de 300 personnes. Néanmoins, il ne s'agissait pas d'une concertation ouverte et publique. En outre, rien n'indique que les acteurs consultés aient disposé de toutes les informations nécessaires. Notamment, le conseil exécutif refusait de communiquer les cartes sur lesquelles il travaillait²⁶.

La situation des élus régionaux corses était d'autant plus délicate que depuis 1982, ils sont seuls en France métropolitaine à disposer d'une compétence de caractère mésogouvernemental en matière de stratégie de développement²⁷. Cependant, ils furent très loin de vouloir fonder un

²³ Paul Giacobbi, député et président du Conseil général de Haute-Corse, choisit cette logique en vue des élections territoriales de 2004, mais retrouva rapidement – après un relatif échec – sa position au sein du Parti radical de gauche.

²⁴ Rappelons que la Corse est intégralement soumise à la législation et à la réglementation nationale.

²⁵ À l'exception de la mairie d'Ajaccio, les plus importantes charges électives de l'île restent en possession de membres des partis nationaux, et la hiérarchie partisane demeure une réalité prégnante, particulièrement au sein de l'UMP.

²⁶ Stéphanie Grimaldi, conseillère exécutive, le reconnut (*Corsica*, février 2009, p. 25). En matière d'espaces naturels remarquables et de terres à vocation agricole, cette communication pouvait apparaître comme indispensable.

²⁷ Le schéma régional de développement économique que peuvent adopter les régions continentales depuis 2004 ne peut être comparé au PADDUC. Il est de nature expérimentale, non opposable aux tiers, et sa durée est limitée à cinq ans.

centralisme régional. Jusqu'à présent, leur refus de cette logique s'interprète moins comme un attachement immodéré à la démocratie communale, que comme le produit d'une culture politique résolument hostile à cette idée de hiérarchie officielle.

Il s'agit d'une culture très partagée en France, comme le démontre la constitutionnalisation, en 2003, de l'interdiction de toute tutelle entre collectivités. Philosophiquement, l'égalité de ces dernières est l'envers de la suprématie de l'État. S'il n'existe de communauté intermédiaire entre le citoyen et la nation (Comité de Constitution, 1791 : 210)²⁸, il n'est pas plus de légitimité pour un échelon intermédiaire de gouvernement. Pratiquement, la prééminence étatique fut – durant plus d'un siècle – d'un grand confort pour les élus locaux, exclus de la prise de décision et donc officiellement irresponsables, tout en détenant une grande influence officieuse.

Ainsi, le privilège embarrassa les élus corses. Les conclusions de la commission chargée du schéma, en 1989, faisaient initialement l'objet d'un consensus, avant d'être rejetées par des élus et acteurs locaux (Moretti, 2007 : 61-62). L'idée que seules quelques « unités d'aménagement touristiques » bénéficieraient de latitudes supérieures en matière d'urbanisation suscita le refus de ceux qui espéraient un assouplissement général. À dix jours d'intervalle, le Président De Rocca Serra fit adopter deux amendements d'inspiration opposée. Le premier laissait aux communes la liberté de choisir entre développement et protection, provoquant la démission du président de la commission ; le second rappelait que le schéma s'imposera aux plans d'occupation des sols.

Cette timidité n'est pas démentie aujourd'hui, tant la primauté du PADDUC est interprétée *a minima*. Le projet de 2009 va jusqu'à certifier qu'il « ne peut interférer avec ce qui relève de la compétence d'urbanisme des collectivités locales pas plus qu'avec les démarches de SCOT ou de PLU et des cartes communales en cours d'élaboration ou de révision » (CTC, 2009 : 136). Ainsi, les prescriptions imposées consistent quasi-intégralement à paraphraser le code de l'urbanisme. Au-delà, le projet se limite à juger « nécessaire » que toute collectivité dispose d'un document d'urbanisme avant 2015. Il n'est nulle préconisation à l'échelle des coefficients d'occupation des sols, de l'élargissement de la bande littorale à plus de cent mètres²⁹, etc.

Certes, lorsque le projet précise la définition des espaces proches du rivage et des hameaux nouveaux, il influence par nature l'exercice des compétences urbanistiques locales. Pour autant, la volonté de laisser de très larges latitudes est évidente. Ainsi s'interprète le refus d'utiliser la faculté de définir les espaces, situés dans la bande littorale des cent mètres, où peuvent être autorisés des « aménagements légers et des constructions non permanentes destinées à l'accueil du public ». Le projet est peu disert, mais il est évident que le conseil exécutif n'a pas tenu à limiter les possibilités d'octroyer des concessions de plage. Les communes ont même largement influencé le travail du conseil exécutif, puisque c'est à leur demande que 7000 hectares classés en espaces naturels remarquables par l'atlas du littoral de l'État, perdent ce statut dans le projet de PADDUC³⁰.

²⁸ « Il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporations. »

²⁹ Code de l'urbanisme, art. L146-4.III. Les PLU peuvent élargir la bande littorale lorsque « des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient ».

³⁰ Présentation du projet de PADDUC à l'association des maires de la Corse-du-Sud, allocution d'Ange Santini, Ajaccio, 4 décembre 2008. L'atlas du littoral de l'État classe 71000 hectares en espaces naturels remarquables.

III. Naissance et permanence d'une contestation radicale

Le PAR de 1957 se fondait sur le développement agricole et le développement touristique, priorités déjà identifiées à la fin des années 1940 (Comité technique de coordination et d'études du Plan, 1949). Cela était symbolisé par la création de deux sociétés d'économie mixte, la Société pour la mise en valeur agricole de la Corse (SOMIVAC) et la Société pour l'équipement touristique de la Corse (SETCO). Toutefois, le fait majeur du PAR fut d'avoir été le vecteur essentiel, voire le géniteur, de la contestation régionaliste. Dès lors, la définition des stratégies d'aménagement est devenue et restée un enjeu politique très conflictuel, bien au-delà de la sphère institutionnelle.

A. Des orientations stigmatisées

Les politiques définies et appliquées par la SOMIVAC et la SETCO ont alimenté une angoisse et une frustration à plusieurs dimensions : une dimension économique et sociale, à travers l'incertaine capacité à retirer des fruits des investissements réalisés et d'un développement balbutiant ; une dimension culturelle, à travers la crainte que l'émigration toujours importante et l'immigration continentale et étrangère ne soient un coup fatal porté à la langue et à la culture corses ; une dimension plus politique, à travers l'impossibilité de concourir substantiellement à des choix pris au sommet de l'État après quelques consultations formelles des élus de l'île. Enfin, il était une toile de fond commune qui était le coût de la vie, qualifié par le PAR de « beaucoup plus élevé que dans les départements français les plus défavorisés ».

Le PAR ne montrait pas un total désintérêt pour la population, notamment au niveau du logement et de l'énergie, mais l'idée première était bien de générer une croissance économique rapide. Les améliorations devant être apportées au réseau routier, aux transports, à la « desserte en eau », etc., étaient surtout présentées comme essentielles à l'essor touristique³¹. Dans bien d'autres secteurs (artisanat, commerce, etc.), le document reposait sur des incitations. Enfin, on peinait à y trouver une exigence paysagère ou environnementale. Il fut donc une peur de la marginalisation, voire de l'exclusion, transcendant les appartenances politiques, mais décisive pour la naissance et le développement du régionalisme. L'un des textes précurseurs dénonçait le PAR comme un « pseudo-plan » qui « semble par certains côtés s'apparenter beaucoup plus à une tentative de spéculation ou de colonisation qu'à une œuvre de redressement économique et social » (Le Bomin et Seta, 1962)³².

L'agriculture fut le secteur le plus rapidement et le plus profondément touché par la contestation. D'un côté, la préférence accordée par la SOMIVAC aux rapatriés d'Afrique du Nord est bien attestée³³, y compris par des personnages aussi peu suspects de nationalisme que l'ancien ministre José Rossi (2001 : 46). En 1962, le président de la société reconnut lui-même que sur dix-huit lots disponibles sur la commune de Ghisonaccia, seize avaient été attribués aux rapatriés (Dottelonde, 1984 : 153). En 1965, la SOMIVAC fit l'objet d'un premier attentat à l'explosif après avoir attribué treize lots sur 27 à des rapatriés, alors que les terres avaient été acquises grâce à un prêt du conseil général et que ce dernier avait exigé qu'elles bénéficient à des jeunes de la microrégion (Dottelonde, 1987 : 89). D'un autre côté, l'action de mise en valeur a largement participé à l'accroissement

³¹ Il faudrait préciser un certain type de tourisme. Alors que la SETCO avait pour tâche de construire une centaine d'hôtels de tourisme, elle ne devait qu'« encourager » la construction de gîtes ruraux, en « incitant les habitants à utiliser les possibilités de subventions et de prêts qui leur sont ouvertes dans le cadre de la législation actuelle ».

³² Suivant ce texte, le PAR, « mis en application par des technocrates d'importation », « laisse en dehors la plus grande partie de l'espace insulaire et donc la plus peuplée. Ainsi la population a-t-elle le sentiment d'être tenue délibérément en dehors du plan. De ce sentiment de frustration et d'impuissance pourraient découler dans l'avenir des conséquences extrêmes [...] ».

³³ Le Crédit agricole avait rajouté à la frustration en consentant des prêts extrêmement avantageux (2,5% d'intérêt sur trente ans) aux seuls rapatriés (Dottelonde, 1987 : 88). Notons que le PAR jugeait indispensable, dans un premier temps, « l'introduction d'exploitants et de salariés étrangers à l'île ».

important du prix des terres agricoles, ce qui n'était guère favorable aux autochtones, dotés d'une capacité financière plus faible (Fédération de la Corse du Parti Communiste Français, 1974 : 14). Même le ministre de l'Intérieur reconnut que l'implantation des rapatriés avait « troublé l'opinion locale », et suscité « des contrastes avec l'agriculture artisanale et traditionnelle de l'île »³⁴.

Initialement bien accueillie, l'expansion touristique est vite apparue comme un trouble et comme un vecteur d'augmentation des prix (Renucci, 1962 : 221-222). Au début des années 1970, le tourisme est même clairement dénoncé comme une industrie spoliatrice, au bénéfice de capitaux étrangers. Suivant le Front régionaliste corse, il s'agit d'une industrie « monopoliste et coloniale », aux seules mains de « grands trusts », et qui est au final génératrice de « désinvestissement » et d'« appauvrissement » (FRC, 1971 : 89-94).

Ambitieux, le schéma d'aménagement de 1971 fut, quant à lui, la clé de la radicalisation et de l'affirmation nationaliste. Selon l'*Azzione per a Rinascita di a Corsica*, l'État avait d'autant plus sciemment planifié « la mort du peuple corse », qu'il avait dissimulé les conclusions du cabinet américain *Hudson Institute* (ARC, 1974 : 107-131)³⁵. Or, ces dernières, mettant formellement en perspective la disparition de l'identité corse (*Hudson Institute*, 1970 : 30)³⁶, étaient susceptibles d'un fort impact sur l'opinion. Même l'opposition de gauche avait fortement levé le ton, légitimant la montée de la contestation³⁷. Lors d'un débat parlementaire sur la Corse, le porte-parole socialiste dénonça une « situation de type colonial », où « les populations corses sont de plus en plus dépossédées du contrôle de leurs activités et se voient reléguées dans des emplois subalternes »³⁸.

Les événements d'Aléria (Dottelonde, 1987 : 5-67) furent la dramatique concrétisation de cette radicalisation, dont la conséquence directe fut la croissance du nationalisme clandestin, indépendantiste, et pratiquant la violence armée. Cela ne pouvait rester sans incidences sur les investissements réalisés dans l'île. Dénoncé comme « entreprise parasitaire qui sert les spéculateurs, les promoteurs, les banquiers et les notables » (FLNC, 1977 : 10), le tourisme fut une cible privilégiée des clandestins. Néanmoins, cette violence est loin d'avoir empêché tout développement touristique, ce qui nous renvoie à sa nature³⁹. Elle n'est pas une violence de rupture, mais une violence instrumentalisée, recherchant l'adhésion de la population (Poggioli, 2004 : 334)⁴⁰. Cela étant, une guerre menée au tourisme eût été d'autant moins opportune que l'action menée eut – pour le moins – un fort impact symbolique, permettant souvent aux clandestins d'apparaître comme les champions de la cause environnementale. Cela ne saurait conduire à minimiser l'action protectrice d'organismes comme le conservatoire du littoral ou le parc naturel régional, historiquement présidés par de grands élus radicaux de gauche, mais il semble bien que l'action violente joua un rôle important dans la

³⁴ JOAN, V^e législature, séance du 3 avril 1975, intervention de Michel Poniatowski, p. 1247.

³⁵ Selon l'ARC, le schéma « assigne à cette année 1985 le rôle historique de “date de l'élimination du peuple corse”. [...] la population de l'île de Corse serait composée, d'ici douze ans, de 140.000 Corses au maximum, pour la plupart retraités, et de 180.000 non-corses (Français et Étrangers) jeunes, actifs et disposant de tous les leviers de l'économie insulaire. »

³⁶ « Il semble qu'il n'y ait que deux options : 1. Accélérer l'érosion de l'identité culturelle corse, par exemple en encourageant une nouvelle immigration massive en provenance de la Métropole. Ainsi, la période de transition serait aussi courte que possible et la Corse atteindrait rapidement un niveau élevé de peuplement (environ 500.000) en majorité non Corse. 2. Conserver et restaurer l'identité culturelle et les traditions corses en développant le potentiel de l'île dans le contexte corse [...]. »

³⁷ Suivant le député corse Nicolas Alfonsi, « s'il y a une percée des mouvements autonomistes, c'est parce que sont restés trop longtemps sans solution les problèmes du sous-développement de l'île caractérisé par le maintien de structures désuètes, j'allais dire coloniales : je citerai le monopole de pavillon, le poids d'intermédiaires parasites, le sous-emploi, l'accaparement des côtes, la monoculture coloniale de la vigne, 400 propriétaires possédant 70 p. 100 du terroir. Dès lors, la charge explosive de ce mécontentement à base économique et sociale [...] va se conforter avec le réveil et la prise de conscience d'une identité corse qui s'affirme au moment où elle est menacée de l'intérieur par l'hémorragie démographique et de l'extérieur par un afflux massif d'étrangers » (JOAN, V^e législature, séance du 3 avril 1975, p. 1250).

³⁸ *Ibid.*, intervention de Louis Le Pensec (PS), pp. 1254-1255.

³⁹ L'étude la plus complète de la violence nationaliste corse demeure celle de Xavier Crettiez (Crettiez, 1999).

⁴⁰ FLNC, direction nationale, « Éléments d'analyse en vue d'une réflexion interne », 1985. « En résumé, notre action militaire doit avoir le souci permanent de se situer en dehors de la stratégie terroriste, de s'enraciner dans la réalité socioculturelle corse, et de s'adapter le plus possible à la conjoncture : c'est ainsi que nous pouvons amener l'opinion publique vers nous. La recherche de l'adhésion populaire doit être notre objectif constant. »

sensibilisation des Corses aux enjeux paysagers. Quant à l'État, c'est bien plus tard qu'il se révéla beaucoup plus sensible aux questions environnementales, au niveau national avec la loi littoral de 1986, et au niveau de la Corse avec le schéma d'aménagement de 1992.

B. Une contestation diversifiée

L'écologisme en Corse s'est longtemps confondu avec le nationalisme. Cela s'interprète à l'aune de l'antériorité du second en matière de défense de l'environnement, et de la propension naturelle du premier à privilégier des solutions très décentralisatrices et à défendre les minorités. Ainsi, l'organisation locale des Verts, *I Verdi Corsi*, ne se présente qu'exceptionnellement à des élections sous sa propre bannière, préférant participer à des coalitions nationalistes. En parallèle, *l'Unione di u Populu Corsu* a toujours été associée aux candidatures des Verts au Parlement européen. Cela permit à son dirigeant Max Simeoni d'y être élu en 1989. En 2009, c'est François Alfonsi, porte-parole du *Partitu di a Nazione Corsa*, successeur de l'UPC, qui a été ainsi élu.

De plus, les partis écologistes sont souvent plus proches des mouvements radicaux. L'éclatement de la coalition *Corsica Nazione*, commencé en 1993 sur fond de conflit meurtrier entre nationalistes, fut significatif. *I Verdi Corsi* n'ont quitté celle-ci qu'en 1997, suite à la fin des hostilités, après être restés l'unique partenaire d'une organisation – *A Cuncolta Naziunalista* – intimement liée à l'un des principaux protagonistes de l'affrontement, le FLNC canal historique⁴¹. Remarquons que ce désengagement de *Corsica Nazione* ne fut pas unanime, et que l'un des dirigeants écologistes préféra y demeurer sous la bannière du Mouvement écologiste indépendant, ce qui lui permit d'être élu à l'Assemblée de Corse en 1998 et 1999.

Plusieurs mobilisations fondatrices du nationalisme corse renfermaient une forte dimension environnementale (Molinelli-Cancellieri, 1995)⁴². Toutefois, l'action clandestine a concentré l'attention au point d'apparaître comme le symbole de la défense écologique, voire comme le mal nécessaire ayant permis d'éviter le pire. On entendit d'anciens ministres, comme José Rossi ou Robert Pandraud, lui rendre un hommage devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, en postulant que cette action, aussi condamnable fût-elle, avait évité à l'île le même sort que la Côte d'Azur (Assemblée nationale, 2001 : 87 et 227⁴³). Au reste, cette représentation est largement partagée. Suivant une enquête réalisée en Corse en septembre 2006, 55% des sondés pensaient que les attentats ont « évité le bétonnage des côtes », alors que 42% pensaient le contraire⁴⁴.

Au demeurant, réduire le combat écologique à la violence nationaliste apparaît aujourd'hui très simpliste. Plusieurs associations se sont révélées très actives, voire activistes, déférant un bon nombre de permis de construire et de documents d'urbanisme devant le tribunal administratif (Paoli, Fiori et Melot, 2008 : 156), et combattant toute idée d'assouplissement de la loi littoral. Surtout, celles-ci sont capables d'influencer très sensiblement l'agenda et le débat politiques⁴⁵. Déjà, lors du processus d'élaboration de la loi de 2002, elles s'opposèrent radicalement à ce que le PADDUC puisse déroger à certaines dispositions du code de l'urbanisme, créant un « collectif contre l'article 12 » qui réunissait plus de vingt associations et organisations politiques.

⁴¹ Selon d'anciens responsables nationalistes en rupture de ban, les dirigeants d'*I Verdi Corsi* étaient militants du FLNC canal historique, et ils y exerçaient parfois des responsabilités (Rossi et Santoni, 2000 : 50).

⁴² La plus connue est certainement celle contre le rejet au large de Bastia des déchets toxiques de la société Montedison.

⁴³ Suivant José Rossi, « on a bétonné le Languedoc-Roussillon, la côte Ouest de la France, la côte d'Azur. La Corse n'y aurait pas échappé [...] s'il n'y avait eu, sur le terrain, des gens pour réagir et créer, par des actes illégaux et condamnables, une situation de désordre général, qui a indiscutablement nui à son développement harmonieux et tranquille, mais l'a également protégée contre le bétonnage de ses côtes. »

⁴⁴ http://www.ifop.com/europe/docs/corses_loilittoral.pdf [novembre 2006].

⁴⁵ La plus importante de ces associations est certainement *U Levante*. Parmi les plus connues, citons ABCDE, l'association pour le libre accès aux plages et la défense du littoral, et le GARDE.

Suite à la présentation du projet de PADDUC arrêté en juillet 2008, ces associations créèrent un « front uni contre ce PADDUC », réunissant les organisations écologistes et nationalistes, mais aussi des acteurs aussi divers que la chambre d'agriculture de Corse-du-Sud, la ligue des droits de l'homme, les syndicats UNSA et CFDT, etc. Or, cette mobilisation, initiée moins de deux ans avant les élections territoriales, a amené les autres forces politiques à durcir leur attitude, en sachant que celle-ci sera décisive. Le conseil exécutif ne pouvant s'appuyer que sur une majorité relative à l'Assemblée de Corse, il doit souvent compter sur l'abstention des radicaux de gauche.

Cela étant, le conseil exécutif a profondément modifié son attitude. Il rejeta les principales critiques adressées au projet, à savoir l'absence d'une réelle concertation et une forte libéralisation de l'urbanisme littoral⁴⁶, mais tenta d'apporter des preuves de bonne foi. Après la remise de l'avis positif sous fortes réserves du conseil des sites⁴⁷, de l'avis très négatif du Conseil économique, social et culturel⁴⁸, et surtout de l'annonce d'un vote de rejet par les radicaux de gauche⁴⁹, il s'abstint soigneusement de présenter le projet à l'Assemblée de Corse, ainsi que la loi le prévoit. Au contraire, il ouvrit une nouvelle phase de concertation, au terme de laquelle il affirma avoir apporté près de 200 modifications⁵⁰. Cela a notablement conduit à préciser les cadres dans lesquels devront s'inscrire les documents d'urbanisme infrarégionaux, et à renforcer l'attention portée au développement rural. Pour autant, la philosophie générale resta inchangée, et à dix mois des élections territoriales, aucun groupe d'opposition n'avait intérêt à voter le projet présenté à l'Assemblée de Corse le 15 juin 2009.

Conclusion

Nonobstant les profonds changements qui ont touché l'île depuis un demi-siècle, les autorités publiques n'ont jamais réussi à mettre en œuvre une véritable stratégie de développement. Cette incapacité relève d'une large conjonction de facteurs, mais nous retiendrons principalement l'incapacité au consensus. Cette situation est compréhensible, si l'on considère l'importance d'une mouvance politique remettant en question jusqu'à la légitimité de l'appartenance à la France, mais n'en constitue pas moins un handicap sévère.

De surcroît, les conflits autour des stratégies de développement n'opposent plus aujourd'hui les panégyristes du tourisme de masse aux justiciers masqués, gardiens sourcilleux d'une terre devant rester inviolée. La réalité est devenue incroyablement plus complexe, et de réels clivages existent dans chaque camp politique comme au sein de l'administration étatique, entre les soutiens du développement touristique et les protecteurs de l'environnement.

La majorité issue des élections de 2010, qui devra définir un nouveau projet de PADDUC, gagnera à tirer un bilan complet des échecs passés. Sauf à croire qu'un nouveau système électoral puisse remédier à lui seul au caractère éclaté et polarisé de l'espace politique insulaire, seule la qualité du processus délibératif devrait permettre ce qui fut jusqu'à présent impossible. L'adoption d'une stratégie de long terme, devant s'imposer à toutes les politiques régionales et aux documents d'urbanisme infrarégionaux, ne saurait guère être appréhendée comme une décision ordinaire, et il est probable que cette stratégie – quelle qu'elle soit – ne produira de réels effets qu'à la condition d'être largement légitimée.

⁴⁶ S'agissant du débat sur le PADDUC, le dossier réalisé par le mensuel *Corsica* (février 2009) autour du PADDUC contient un nombre d'opinions suffisamment important et varié.

⁴⁷ Conseil des sites de Corse, avis du 30 septembre 2008, http://www.corse.fr/actus/avis_padduc.php.

⁴⁸ CESC, avis n° 2008-15 du 25 novembre 2008.

⁴⁹ *Corse-Matin*, 26 octobre 2008.

⁵⁰ Conférence de presse d'Ange Santini, Oletta, jeudi 2 avril 2009.

Bibliographie

- Albitreccia Antoine, *Le Plan Terrier de la Corse au XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1942.
- Albrechts Louis, « Strategic (spatial) planning reexamined », *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 31, 2004, pp. 743-758.
- Alden Jeremy, « Regional planning: an idea whose time has come? », *International Planning Studies*, vol. 11, n° 3-4, 2006, pp. 209-223.
- Azzione per a Rinascita di a Corsica, *Autonomia*, Bastia, Arritti, 1974.
- Chambre régionale des comptes de Corse, *Collectivité territoriale de Corse. Observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Corse. Exercices 2001 à 2007*, observations arrêtées le 13 août 2008.
- Collectivité territoriale de Corse, *Plan de développement de la Corse*, Biguglia, Sammarcelli, 1994.
- « Rapport du Comité de Constitution sur les assemblées de citoyens du même état ou de même profession », *Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, 1^{ère} série, t. XXVII, séance du 14 juin 1791, pp. 210-211.
- Comité technique de coordination et d'études du Plan, *Plan de mise en valeur de la Corse. Bilan 1948*, Rapport au Conseil général de la Corse, session extraordinaire de janvier 1949, Bastia, Costa, 1949.
- Delors Jean-Paul, Muracciole Stéphane, *Corse. La poudrière*, Paris, Alain Moreau, 1978.
- DGCL, *Les finances des départements 2006*, février 2008, <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr> [janvier 2009].
- DGCL, *Les budgets primitifs des régions 2007*, juillet 2008, <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr> [janvier 2009].
- Dottelonde Pierre, *Histoire de la revendication corse. 1959-1974*, 2 vol., thèse de 3^{ème} cycle sous la direction de Raoul Girardet, IEP de Paris, 1984.
- Dottelonde Pierre, *Corse. La métamorphose*, Levie, Albiana, 1987.
- Dressler-Holohan Wanda, *Développement économique et mouvement autonomiste*, rapport CORDES, contrat n° 6/1976, Grenoble, IREP, 1977.
- ESPON project 2.3.1, *Application and effects of ESDP in member States*, rapport final, janvier 2007.
- Front régionaliste corse, *Main basse sur une île*, Jérôme Martineau, 1971.
- Giannakorou Georgia, « Transforming Spatial Planning Policy in Mediterranean Countries: Europeanization and Domestic Change », *European Planning Studies*, vol. 13, n° 2, mars 2005, pp. 319-331.
- Grémion Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- Guigue Anne-Marie, *La politique d'action régionale et le problème corse*, publications du centre européen universitaire, Collection des mémoires, n° 10, Nancy, Imprimerie V. Idoux, 1965.
- Healey Patsy, « The revival of strategic spatial planning in Europe », in Healey P., Khakee Abdul, Motte Alain, Needham Barry (dir.), *Making strategic spatial plans*, Londres, Routledge, 2003 (1^{ère} éd. 1997), pp. 3-19.
- Hudson Institute, *Thèmes pour le développement de la Corse*, rapport sur une étude aérienne intensive, 1970, avec un commentaire de l'ARC, Br. 4°, Bastia, Marzocchi, s. d.
- INSEE, *Tableaux de l'Économie Corse*, Paris, Direction générale de l'INSEE Corse, 1999.
- Keating Michael, « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? », in Le Galès Patrick, Lequesne Christian (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La découverte 1997, pp. 19-35.
- Le Bomin Yves, Seta Paul-Marc, *Manifeste sur l'autonomie interne*, 1962, s. n..

- Lenclud Gérard, « De bas en haut, de haut en bas. Le système des clans en Corse », *Études rurales*, n° 101-102, janvier/juin 1986, pp. 137-173.
- Molinelli-Cancellieri Lucie, *Boues rouges, la Corse dit non*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Moretti Jean-Louis, *Tourisme et aménagement du territoire : la recherche de l'optimum (un pari pour une Corse nouvelle)*, thèse de doctorat en géographie, Université de Corse, soutenue le 18 juillet 2007.
- Paoli Jean-Christophe, Fiori Alessandro, Melot Romain, « L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décentralisation. Conflits et concertation en Corse et en Sardaigne », *Pôle Sud*, n° 28, 2008/1, pp. 143-165.
- Pasquier Romain, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régionale et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, n° 1, février 2003, pp. 101-125.
- Programme d'action régionale établi en application du décret n° 55-873 du 30 juin 1955, *Journal Officiel de la République Française*, n° 1094, 19 avril 1957, pp. 4136-4145.
- Renucci Janine, « La Corse et le tourisme », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 37, n° 3, 1962, pp. 207-224.
- Rossi Jean-Michel, Santoni François, *Pour solde de tout compte*, entretiens avec Guy Benhamou, Paris, Denoël, 2000.
- Rossi José, *Aux Corses... et à ceux qui ne le sont pas*, Paris, Plon, 2001.
- Serpentine Antoine-Laurent, *La coltivatione : Gênes et la mise en valeur agricole de la Corse au XVII^e siècle*, Ajaccio, Albiana, 2000.
- Silvani Paul, *Corse des années ardentes. 1939-1976*, Paris, Albatros, 1976.
- Simeoni Edmond, *Un combat pour la Corse*, entretiens avec Pierre Dottelonde, Paris, Le cherche midi, 2003.
- Subra Philippe, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, 2007.