

20,00 €

ISSN 0998-8289

(déc.-janv.)

N° 103 IV/2014-2015

**Pouvoirs Locaux**

ID

Vincent Aubelle ■ Vincent de Briant ■ Mathieu Doat ■ Anne-Claire Dufour ■ Thierry Edouard ■ André Fazi ■ Jacques Fialaire  
 ■ Matthieu Houser ■ Arnaud Lafont ■ Renan Le Mestre ■ Jean-Charles Manrique ■ Alain Pesenti ■ Xavier Poulet-Goffard ■  
 Lionel Rougé ■ Gérard Salamon ■ Vincent Simoulin ■ Aurélie Troupel ■ Luciano Vandelli ■ Philippe Vidal

ISBN 978-2-909872-81-0 - 20,00 €



Trimestriel N° 103 IV/2014-2015 (décembre-janvier)

# Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Le Royaume-Uni régionalisé  
 La question anglaise



Collectivités, universités, État  
 De la magie de la centralité



Couverture : © peshkova-fotolia.com

# Vers un nouveau statut pour la Corse ?

*Ou comprendre les mutations actuelles du système politique insulaire*

Malgré les trois lois qui ont donné à l'île des institutions particulières (en 1982, 1991 et 2002) sur fond de mobilisation nationaliste violente, les aspirations au particularisme institutionnel en Corse ont récemment connu des développements considérables et plutôt inattendus. Depuis l'automne 2012, les demandes insulaires mobilisent l'attention gouvernementale, et spécialement celle de Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation. Ainsi, la Corse met à nouveau en question tant la nature unitaire que la flexibilité institutionnelle de la République. Dans un premier temps, André Fazi revient sur le caractère novateur de l'actuelle phase politique, avant de présenter les délibérations adoptées par l'Assemblée de Corse, et le dialogue instauré à leur sujet avec le Gouvernement. Enfin, sont proposés quelques éléments de compréhension en ce qui concerne ce basculement de l'agenda politique corse survenu depuis 2010.

par  
ANDRÉ FAZI,  
Maître de conférences en  
science politique à  
l'Université de Corse /  
UMR 6240 LISA

Malgré les trois lois qui ont donné à l'île des institutions particulières (en 1982, 1991 et 2002) sur fond de mobilisation nationaliste violente, les aspirations au particularisme institutionnel en Corse ont récemment connu des développements considérables et plutôt inattendus. Depuis l'automne 2012, les demandes insulaires mobilisent l'attention gouvernementale, et spécialement celle de Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation. Ces demandes portent essentiellement sur<sup>1</sup> :

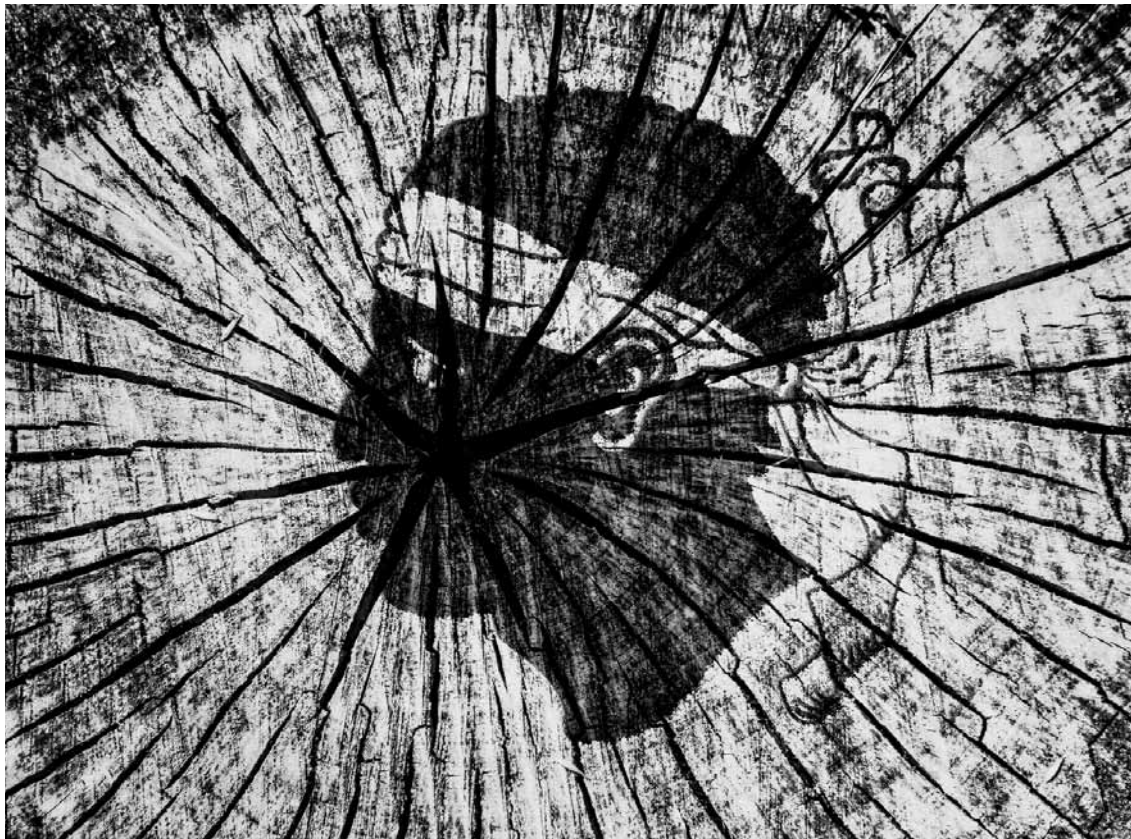
- La fiscalité, avec la délégation à l'Assemblée de Corse de la compétence du Parlement en matière de fiscalité successorale ;
- L'identité, avec un statut de co-officialité de la langue corse ;
- Les institutions et le pouvoir normatif, avec l'inscription de la Corse dans la Constitution, et l'octroi à l'Assemblée de Corse d'un pouvoir d'adaptation législative et réglementaire sur habilitation du Parlement ou du Gouvernement ;
- La protection du territoire et l'accès au logement, à travers un statut de résident conditionnant l'achat foncier ou immobilier à ceux qui résident sur l'île à titre principal depuis au moins cinq ans.

Ainsi, la Corse met à nouveau en question tant la nature unitaire que la flexibilité institutionnelle de la République. Toutefois, il serait malheureux de ne voir là qu'un nouvel acte de l'opposition entre d'un côté, un mouvement contestataire représentatif et qui

n'hésite pas à mobiliser des moyens violents, et d'un autre côté, un État resté d'essence centraliste mais qui, à intervalles réguliers, va préférer satisfaire partiellement certaines revendications, par faiblesse, par conviction ou par calcul.

Loin de là, nous sommes face à une configuration politique inédite dont on doit discerner quelques traits majeurs : 1/ les nationalistes, qui remettent en cause l'appartenance-même de la Corse à la République, ont connu une forte progression électorale depuis 2008 ; 2/ les demandes visant au fort renforcement de la spécificité insulaire ne sont plus portées par les seuls nationalistes mais par l'Assemblée de Corse ; 3/ la plus importante organisation clandestine, disant prendre acte des deux autres évolutions, a annoncé la fin de son action violente. En somme, ce n'est pas uniquement la capacité de l'État à accéder aux instances particularistes qui est ici en question. Même si les marges de cet article ne permettront pas de discuter correctement l'hypothèse, il est probable que le système politique corse connaisse de véritables changements structurels, bien au-delà de l'évolution des rapports de force électoraux.

Dans un premier temps, je reviendrai sur le caractère novateur de l'actuelle phase politique. Je présenterai ensuite les délibérations adoptées par l'Assemblée de Corse, et le dialogue instauré à leur sujet avec le Gouvernement. Enfin, je proposerai quelques éléments de compréhension en ce qui concerne ce basculement de l'agenda politique corse survenu depuis 2010.



Crédit photo : photoprofyo-fotoia.com

L'actuel processus de discussion entre le Gouvernement et l'Assemblée de Corse est d'abord le reflet de mutations profondes du système politique insulaire, bien au-delà des rapports de forces électoraux. S'il ne s'agit pas d'annoncer la fin brutale d'un ordre politique dont on a déjà montré la grande capacité d'adaptation, ce déclin des partis traditionnellement dominants, dont le pouvoir était historiquement fondé sur le clientélisme et une totale loyauté envers la République, permet de croire en des changements structurels.

## Une configuration politique inédite

Le débat initié en 2012 pourrait apparaître comme un simple prolongement des lois adoptées en 1982, 1991 et 2002, et de la réforme avortée de 2003, qui devait fusionner la Collectivité territoriale de Corse (CTC) et les deux conseils généraux. Toutefois, tant le mode de relations entre l'État et les élus corses que les rapports de force dans l'île ont profondément évolué.

### Une profonde redistribution des rôles

Par-delà leurs différences, les lois de 1982, 1991 et 2002, ainsi que le projet de 2003, furent initiés par l'État. Originellement, cela relevait de l'impossibilité du consensus régional. D'un côté, le système politique corse connaissait la domination hégémonique de deux grands réseaux d'élus – adhérant majoritairement soit aux radicaux de gauche soit au parti gaulliste – qui craignaient d'être dépossédés d'une partie de leur pouvoir. D'un autre côté, la contestation était symbolisée par un mouvement nationaliste utilisant et justi-

fiant la violence, et dont la légitimité électorale était nulle (1982) ou faible (1991). Ainsi, en 1982 et 1991, l'association des élus corses aux projets gouvernementaux fut minimale.

En 2002, l'initiative fut gouvernementale, mais l'association des élus corses – indépendantistes inclus – fut importante. Néanmoins, le consensus régional ne put être atteint, du fait de profondes divergences au sujet du pouvoir normatif territorial. Le Gouvernement définit ainsi une synthèse aspirant à intégrer les extrêmes, mais les propositions les plus ambitieuses étaient assujetties à de nombreuses conditions, dont la première était l'élection de Lionel Jospin à la présidence de la République.

Enfin, en 2003, le Gouvernement souhaitait là encore une réforme procédant d'un consensus insulaire. Cependant, les élus corses étant très divisés, c'est un projet étatique qui fut soumis au référendum régional. Sa courte défaite (51 % de Non) fut favorisée par l'impopularité générale du Gouvernement, mais releva plus sûrement de la faible mobilisation des soutiens insulaires du Oui, théoriquement plus puissants.

Contrairement aux cas précédents, l'actuelle discussion concernant les institutions de l'île est menée à la demande de l'Assemblée de Corse, dirigée depuis 2010 par une majorité unissant quatre partis de gauche et dont le leader est le président du conseil exécutif (et député du Parti radical de gauche) Paul Giacobbi. Il y a là un changement capital. Auparavant, le Gouvernement proposait, consultait et disposait ; aujourd'hui l'Assemblée de Corse est l'élément dynamique. Or, ce changement renvoie à une profonde évolution des rapports de force politiques.

## La montée en puissance des partis nationalistes

De façon générale, d'une part, l'agenda et les formes du *policy-making* sont fondamentalement influencés par les priorités de l'opinion publique et par les résultats électoraux. D'autre part, du moins dans les systèmes proportionnels, l'influence des partis d'opposition dans la définition de l'agenda est significa-

tive. Or, en Corse, la récente progression des partis nationalistes apparaît comme un facteur décisif de cette nouvelle phase institutionnelle, initiée par l'Assemblée territoriale.

Au vrai, cette progression est le fruit d'une mutation plus essentielle. En 1982, la création d'une collectivité régionale élue au scrutin proportionnel a mis fin à un bipartisme monopolistique, en permettant la représentation des *outsiders* bien au-delà des nationalistes. En créant de nouvelles opportunités politiques, la régionalisation a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs et affaibli les réseaux dominants. Certes, la prépondérance de ces derniers peut sembler presque intacte, sachant que leurs membres détiennent encore 18 des 20 fonctions électives les plus importantes de Corse<sup>2</sup>. Pourtant, leur domination est bien de plus en plus fragile. Plus que l'arrivée d'une majorité de gauche à la tête de la CTC – la droite détenait le pouvoir régional depuis 1984 –, le fait majeur des années 2008-2014 a été la montée en puissance des nationalistes.

Tableau 1. Élections territoriales en Corse 1982-2010

|               | 1982 (%) | 1984 (%) | 1986 (%) | 1992 (%) (1) | 1992 (%) (2) | 1998 (%) (1) | 1998 (%) (2) | 1999 (%) (1) | 1999 (%) (2) | 2004 (%) (1) | 2004 (%) (2) | 2010 (%) (1) | 2010 (%) (2) |
|---------------|----------|----------|----------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Gauche        | 38,15    | 39,71    | 38,8     | 27,32        | 19,03        | 24,78        | 33,23        | 27,32        | 32,37        | 41,29        | 49,8         | 40,19        | 36,62        |
| Droite        | 47,79    | 39,65    | 42,77    | 46,48        | 52,54        | 42,85        | 47,8         | 39,21        | 43,12        | 33,08        | 32,85        | 21,34        | 27,65        |
| Nationalistes | 12,73    | 11,42    | 8,97     | 21,09        | 24,83        | 17,27        | 9,85         | 23,46        | 16,76        | 14,9         | 17,34        | 27,76        | 35,74        |
| FN            | -        | 9,22     | 5,86     | 5,1          | -            | 4,8          | -            | 2,9          | -            | 4,47         | -            | 4,16         | -            |
| Divers        | 1,33     | -        | 3,6      | -            | -            | 10,2         | 9,11         | 7,11         | 7,71         | 6,27         | -            | 6,57         | -            |

Lors des élections territoriales de 2010, les deux listes nationalistes ont rassemblé 35,7 % des votes au 2<sup>nd</sup> tour, bien plus que la liste de droite (27,6 %), et près de l'union de la gauche (36,6 %). Même lors des scrutins qui leur sont moins favorables du fait des modes de scrutin utilisés, les nationalistes ont réalisé de grands progrès : l'un d'eux a vaincu un député UMP lors d'un scrutin cantonal en 2011 ; deux d'entre eux sont pour la première fois parvenus au second tour d'un scrutin législatif en 2012 ; et l'un d'entre eux a été élu maire de Bastia, deuxième ville de Corse, en 2014. Le nouveau maire de Bastia, Gilles Simeoni, est

d'ailleurs d'assez loin la personnalité politique préférée des Corses depuis deux ans<sup>3</sup>.

## Un dialogue en trompe-l'œil ?

Pour sûr, le degré de singularité revendiqué par l'Assemblée de Corse excède très largement ce qu'il est actuellement. Je présenterai d'abord les délibérations adoptées par cette même Assemblée, puis montrerai pourquoi ces demandes ont très peu de chances d'être satisfaites avant la fin de la mandature territoriale.

## Des demandes aux très lourdes implications

En l'état de la jurisprudence, chacune des quatre grandes demandes de l'Assemblée de Corse nécessite à tout le moins une révision de la Constitution afin d'être satisfaite. Au reste, afin d'accroître la crédibilité des travaux menés, Paul Giacobbi requit et reçut l'expertise d'un groupe de constitutionnalistes dirigé par le regretté Guy Carcassonne.

La première demande concerne la fiscalité successorale. À l'origine, on trouve l'arrêt du 21 prairial an IX, qui a abouti à une exonération *de facto* des droits de succession en Corse, mais fut aboli par la loi de finances pour 1999. Lors de la préparation de la loi du 22 janvier 2002, le principe du retour au droit commun fut approuvé par les élus corses sous réserve d'une période transitoire et d'une évaluation concertée à l'issue de celle-ci. Néanmoins, la suppression de cette clause d'évaluation les ramena à des positions plus radicales.

La délibération du 30 juin 2011 a ainsi revendiqué la délégation à l'Assemblée de Corse de la compétence en matière de fiscalité des successions et de donations entre vifs, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>4</sup>. Si les Gouvernements de M. Fillon et de M. Ayrault n'y ont pas directement répondu, le second a accepté un amendement à la loi de finances pour 2013, repoussant de cinq ans le retour au droit commun. Toutefois, le Conseil constitutionnel a considéré que « sans motif légitime », cette « nouvelle prorogation » méconnaissait « le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques » (n° 2012-662 DC). Un an plus tard, et malgré un rapport officiel attestant un grave désordre juridique foncier qui rendrait périlleuse l'application du droit commun<sup>5</sup>, un dispositif de prorogation plus dégressif fut censuré sur le même motif (n° 2013-685 DC).

La deuxième demande concerne le pouvoir normatif de l'Assemblée de Corse. Elle fut légitimée par l'évaluation négative des dispositifs visant, depuis 1982, à l'adaptation des lois et règlements nationaux à la Corse<sup>6</sup>. Notamment, l'État n'avait donné aucune suite à près de la moitié des propositions qui lui avaient été adressées.

Le 27 septembre 2013, 46 élus territoriaux sur 51 s'accordèrent sur l'idée d'inscrire le particularisme corse dans la Constitution à travers un nouvel article 72-5, particulièrement afin de donner à l'Assemblée de Corse un pouvoir d'adaptation normative sur habilitation du Parlement ou du Gouvernement<sup>7</sup>. Or, cette orientation peut susciter des doutes. Certes, la légitimation constitutionnelle devrait impliquer une conception un peu moins exigeante de l'égalité. Cependant, dans les départements et régions d'outre-mer où il est utilisé depuis 2007, ce type de dispositif a donné des résultats très décevants. Sur les neuf collectivités

concernées, seules trois l'ont utilisé. Le bilan est de treize demandes d'habilitation (qui n'ont pas toutes été satisfaites), et de 40 délibérations prises en application, dont très peu laissent penser que ce pouvoir apporte une plus-value notable à la gestion locale<sup>8</sup>.

La troisième demande concerne la langue corse. Si les « propositions pour un statut de co-officialité » adoptées le 17 mai 2013<sup>9</sup> sont loin d'être sans antériorité, les prises de position audacieuses – récurrentes depuis 1982 – n'avaient jamais été suivies d'effets. Parmi les principaux points, on retiendra : 1/ le droit d'employer la langue corse dans ses relations avec tout pouvoir public, et dans ses actes publics ou privés ; 2/ la généralisation de l'enseignement bilingue, et l'institution de l'enseignement public par immersion en langue corse ; 3/ l'obligation pour les nouveaux professeurs des écoles d'obtenir une certification en langue corse ; 4/ l'obligation – plus implicite – pour les agents publics non-corsophones de recevoir une formation en langue corse ; 5/ l'obligation pour les médias publics régionaux de diffuser au moins la moitié de leurs programmes en langue corse.

Il n'y a là rien qui soit comparable avec la signature de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, annoncée par le candidat Hollande en 2012. Suivant les modalités choisies par le Gouvernement français en 1999 – reprises dans la proposition de loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale le 28 janvier 2014 –, cette signature ne changerait substantiellement rien au statut de la langue corse. Le principe du bilinguisme dans les autorités publiques resterait exclu, et l'enseignement du corse demeurerait facultatif.

La quatrième demande concerne la protection du territoire et l'accès au logement. Elle a généré les polémiques les plus vives, puisqu'elle se fonde sur la restriction d'une liberté fondamentale : le droit de propriété. Suivant la délibération du 24 avril 2014, « l'accès à la propriété foncière et immobilière ne devra pouvoir être exercé, de manière automatique, que par les personnes physiques et morales considérées comme ayant le statut de résident », lequel procède de « l'occupation effective et continue d'une résidence principale située en Corse, durant une période minimale de cinq années »<sup>10</sup>.

Contrairement aux trois autres demandes, il s'agissait jusqu'alors d'une revendication propre aux nationalistes, et les votes positifs ont été majoritairement nationalistes. Toutefois, elle emporterait la sympathie d'une large part de l'opinion publique régionale (61 % selon l'unique sondage effectué<sup>11</sup>), notamment du fait du lien souvent établi entre la dynamique démographique et le fort accroissement des prix du foncier et de l'immobilier durant les années 2000<sup>12</sup>.

Le statut de résident est aussi la seule demande qui met en question une liberté garantie par les traités européens. Or, d'une part, les quelques régimes de ce type (Åland, Malte, etc.) ont été consacrés dans le droit primaire à l'occasion de l'adhésion des États concernés, parce qu'ils limitent essentiellement l'exercice de la libre circulation des personnes et des capitaux. D'autre part, la Cour de justice de l'Union européenne pratique un contrôle sourcilieux sur l'exercice de cette liberté. Aussi serait-il obligatoire d'obtenir l'unanimité des États membres afin de pouvoir inscrire une telle exception dans les traités.

## Des réponses quasi-impossibles

Si le Gouvernement prend formellement en compte les demandes de l'Assemblée de Corse, rien n'indique qu'il les satisfera, même partiellement. D'un côté, ces demandes ne bénéficient pas du même niveau de consensus, et n'ont donc théoriquement pas les mêmes chances d'être satisfaites.

**Tableau 2. Groupes politiques et demandes adoptées par l'Assemblée de Corse**

|                         |  | Fiscalité des successions | Adaptation législative     | Co-officialité du corse | Statut de résident                  |
|-------------------------|--|---------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| Majorité de gauche      | <b>Démocrates, socialistes et radicaux</b> | Pour                      | Pour                       | Pour                    | Pour                                |
|                         | <b>Corse Social-Démocrate</b>              | Pour                      | Pour                       | Pour                    | Pour                                |
|                         | <b>Front de gauche</b>                     | Pour                      | Pour (2 contre)            | Pour                    | Contre                              |
|                         | <b>Gauche républicaine</b>                 | Pour                      | Contre (1 pour)            | Non-participation       | Contre (1 NP)                       |
| Opposition nationaliste | <b>Femu a Corsica</b>                      | Pour                      | Pour                       | Pour                    | Pour                                |
|                         | <b>Corsica Libera</b>                      | Pour                      | Pour                       | Pour                    | Pour                                |
| Opposition de droite    | <b>Rassembler pour la Corse</b>            | Pour                      | Pour                       | NP (1 pour)             | Contre (3 NP)                       |
| Décompte des voix       |  | <b>51 pour</b>            | <b>46 pour</b><br>5 contre | <b>36 pour</b><br>11 NP | <b>29 pour</b><br>18 contre<br>4 NP |

D'un autre côté, le candidat Hollande avait écarté *a priori* ces demandes<sup>33</sup>. Enfin, l'actuel pouvoir exécutif est confronté à des contraintes politiques et juridiques qui laissent très difficilement croire en l'hypothèse d'une réponse positive.

Il demeure qu'un dialogue est formellement ouvert. Le 22 novembre 2013, le Gouvernement a reçu une large délégation d'élus insulaires, et M<sup>me</sup> Lebranchu s'est ensuite rendue à trois reprises dans l'île afin d'installer et de participer à un groupe de travail réunissant élus corses et représentants de l'État, et chargé de formuler des propositions dont il était précisé qu'elles seraient d'ordre législatif et réglementaire.

Certes, l'hypothèse d'une révision de la Constitution

n'a pas été exclue. Pour autant, la structure des opportunités politiques du Gouvernement y est défavorable. D'abord, le Gouvernement ne peut s'appuyer sur une majorité suffisante pour réviser la Constitution, et son impopularité ne lui permet pas d'espérer trouver des soutiens suffisants au sein de l'opposition. Ensuite, accroître le particularisme de la Corse est un dessein très éloigné des priorités des Français, et intrinsèquement polémique. D'une part, ce sont les valeurs mythiques d'unité de la République et d'égalité des citoyens qui sont en question. Ainsi, tous les présidents et gouvernements ayant initié des projets institutionnels pour la Corse l'ont fait alors qu'ils bénéficiaient d'une cote de confiance très élevée.

Tableau 3. Propositions gouvernementales pour la Corse et confiance de l'opinion nationale<sup>14</sup>

|                            | 1981-1982 (%) | 1990-1991 (%) | 2000-2002 (%) | 2002-2003 (%) | 2014 (%) |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------|
| Président de la République | 66,16         | 59,34         | -             | 50,5          | 15,33    |
| Premier ministre           | 69,16         | 52            | 60            | 54,83         | 37,17    |

D'autre part, il existe une forme de désamour pour la Corse. Plusieurs sondages montrent que beaucoup de Français (jusqu'à 46 %<sup>15</sup>) souhaiteraient l'indépendance de l'île. En somme, une telle réforme aurait de grandes chances d'être mal accueillie, sans que le Gouvernement puisse en espérer un bénéfice rapide.

Cela étant, la stratégie gouvernementale est essentiellement dilatoire. D'un côté, elle consiste à écarter les demandes les plus symboliques – co-officialité de la langue corse et statut de résident –, tout en reconnaissant la pleine légitimité des inquiétudes insulaires, et en affirmant la possibilité de solutions alternatives. D'un autre côté, elle consiste à temporiser sur les autres demandes, en espérant certainement que les futures élections territoriales consacreront une majorité moins revendicative. Aussi, c'est d'abord au niveau du système politique corse que les enjeux sont les plus saillants.

## Ressorts et enjeux d'un agenda imprévu

Les demandes de l'Assemblée de Corse mettent en question plusieurs fondements de la République : l'unité du pouvoir législatif, la suprématie de la langue française et l'indivisibilité des droits fondamentaux. Or, nous allons voir que le programme du candidat Giacobbi ne laissait pas envisager ces orientations, mais que cet agenda imprévu semble pourtant relever de motivations logiques.

### Une radicalisation plutôt inattendue

Paul Giacobbi a défendu des positions audacieuses sur le statut de la Corse depuis 1998, lorsque lors d'un colloque il s'affirma partisan d'une citoyenneté régionale, de l'enseignement obligatoire de la langue corse, et de pouvoirs législatifs régionaux<sup>16</sup>. Pour autant, suite à l'échec du référendum de 2003, qui visait à créer une

collectivité unique, il s'était montré plus réservé quant aux questions institutionnelles.

Ainsi, lors de la campagne des élections territoriales de 2010, ses positionnements ne laissaient pas présager une remise en question du statut de la Corse<sup>17</sup>. De plus, la volonté de remporter la prime majoritaire commanda la fusion de l'ensemble des listes de gauche en vue du 2<sup>nd</sup> tour, et donc une alliance avec des acteurs conservateurs en matière institutionnelle et linguistique. Ce faisant, excepté à l'échelle environnementale, il était difficile d'imaginer une inflexion sensible par rapport à la gestion des majorités de droite précédentes.

Ce changement d'agenda peut paraître étonnant pour d'autres raisons. D'un côté, Paul Giacobbi et la majorité territoriale n'ignorent pas la difficulté d'obtenir satisfaction auprès du Gouvernement. D'un autre côté, aucune enquête ne montre que les questions institutionnelles et linguistiques sont les priorités des Corses, et la récente et forte immigration continentale<sup>18</sup> y est théoriquement encore moins sensible. Considérant que les nationalistes restent normalement les plus crédibles en ce qui concerne ces enjeux, le changement d'agenda pourrait se révéler impropre à conquérir de nouveaux électeurs, et propre à déstabiliser l'électorat traditionnel de son initiateur. Pour autant, cette stratégie est beaucoup moins risquée qu'il n'apparaît *a priori*.

### Une radicalisation logique ?

Aussi inattendue fût-elle, cette évolution de l'agenda n'a rien d'incompréhensible. Quoiqu'il s'agisse de l'homme politique le plus puissant de l'île, le pouvoir de Paul Giacobbi est plutôt fragile. D'un côté, sa base électorale est géographiquement étroite et se fonde sur des soutiens institutionnels, tout particulièrement celui du conseil général de Haute-Corse qu'il présida de 1998 à 2010. En atteste la faiblesse de ses résultats en Corse-du-Sud (5,88 % des suffrages), et dans les dix communes comptant le plus d'inscrits en 2010.

Tableau 4. Le vote Giacobbi au 1<sup>er</sup> tour des élections territoriales de 2010

|              | Corse | Ajaccio | Bastia | Porto-Vecchio | Biguglia | Borgo | Corte | Furiani | Calvi | Lucciana | Bastelicaccia |
|--------------|-------|---------|--------|---------------|----------|-------|-------|---------|-------|----------|---------------|
| Exprimés (%) | 15,48 | 3,96    | 7,65   | 3,57          | 11,44    | 6,23  | 32,28 | 24,30   | 8,99  | 6,59     | 3,74          |

D'un autre côté, la majorité de gauche ne compte que 24 conseillers sur 51, et est composée de quatre groupes entre lesquels existent de fortes divergences (cf. tableau 2). Ainsi, en premier lieu, le leader avait intérêt à élargir le champ de ses partenaires potentiels, aussi bien lors de l'actuelle mandature, que dans la perspective de la suivante.

En deuxième lieu, de nombreux sondages démontrent que les propositions aujourd'hui débattues font l'objet d'un large soutien, ce qui minimise le risque de déstabilisation de l'électorat des partis concernés.

**Tableau 5. Opinion publique corse et demandes particularistes**

| Enquête                        | Proposition   | Favorables (%) |
|--------------------------------|---|----------------|
| <i>Corsica</i> , 1999          | Enseignement obligatoire du corse   | 62             |
| <i>Marianne</i> , 2000         | Maintien des exonérations sur les successions                                       | 77             |
|                                | Pouvoir législatif régional sous contrôle du Parlement                              | 78             |
|                                | Pouvoir législatif régional sans contrôle du Parlement                              | 44             |
| <i>La Vie</i> , 2001           | Enseignement obligatoire du corse   | 52             |
| <i>Corsica/RCFM</i> , 2008     | Plus d'autonomie pour la Corse  | 51             |
| CTC, 2013                      | Enseignement bilingue paritaire   | 52             |
|                                | Usage majoritaire du corse dans l'enseignement                                      | 9              |
| <i>Paroles de Corse</i> , 2013 | « Réforme constitutionnelle pour adopter les propositions de l'Assemblée de Corse » | 61             |
| <i>Paroles de Corse</i> , 2014 | Statut d'autonomie  | 62             |
| <i>Paroles de Corse</i> , 2014 | Statut de résident  | 61             |

En troisième lieu, le changement d'agenda pourrait être commandé par l'évolution de l'opinion, perceptible à travers tant les enquêtes que les résultats électoraux. En 2010 les listes de gauche et la liste de l'UMP auraient perdu entre 7 et 18,3 % de leurs électeurs de 2004 au profit des nationalistes<sup>39</sup>. En d'autres termes, le changement procéderait d'une volonté de maximisation du vote, en limitant la défection de soutiens et en gagnant de nouveaux.

Cette volatilité électorale, couplée à l'augmentation de l'abstention en 2010 (+10,13 % au 1<sup>er</sup> tour), indiquerait aussi que du moins à l'échelle des élections territoriales, les partis dominants ont perdu de leur capacité de mobilisation. En quatrième et dernier lieu, ces partis auraient donc intérêt à repenser leur action politique, ce qui passe par des positionnements programmatiques plus saillants. Certes, on peut s'étonner que ces derniers concernent les enjeux favorisés par les acteurs les plus contestataires. Néanmoins, il paraît difficile de construire un agenda focalisé sur d'autres enjeux. D'une part, l'économie de la Corse

dépend si fortement de l'emploi public, du tourisme et de la construction, qu'on ne peut guère envisager sa transformation rapide. D'autre part, la CTC ne dispose pas des pouvoirs normatifs et fiscaux qui lui permettraient d'opérer rapidement des changements majeurs en matière économique et sociale.

## Conclusions

L'actuel processus de discussion entre le Gouvernement et l'Assemblée de Corse est d'abord le reflet de mutations profondes du système politique insulaire, bien au-delà des rapports de forces électoraux. S'il ne s'agit pas d'annoncer la fin brutale d'un ordre politique dont on a déjà montré la grande capacité d'adaptation, ce déclin des partis traditionnellement dominants, dont le pouvoir était historiquement fondé sur le clientélisme et une totale loyauté envers la République, permet de croire en des changements structurels. Plus particulièrement, les positionnements adoptés par l'Assemblée de Corse révèlent combien la progression



des nationalistes a des effets décisifs sur ces mêmes partis dominants et sur l'agenda politique dans l'île.

S'il n'est guère envisageable que l'actuel Gouvernement tente de réviser la Constitution pour satisfaire les revendications insulaires, cette attitude pourrait avoir de nouveaux impacts considérables sur le système politique corse. Considérant les résultats des récentes élections, ce sont les acteurs qui incarneront le mieux la défense des intérêts régionaux qui auront le plus de chances d'en tirer avantage, et les nationalistes disposent d'une prééminence naturelle sur ce terrain-là.

Du moins en théorie, le Gouvernement crée ainsi une situation favorable à ceux qui contestent sa légitimité-même. Il contribue à inscrire les enjeux institutionnels et identitaires au centre des débats, alors qu'il s'agit des enjeux de prédilection des candidats nationalistes. Or, non seulement il renforce les chances de ces derniers de conquérir – seuls ou avec d'autres – le pouvoir territorial, mais une telle victoire serait de nature à compliquer encore le système de relations entre institutions nationales et insulaires. Dès lors, les questions posées aujourd'hui seraient reposées avec davantage d'acuité, et sans même envisager un regain de contestation violente, il pourrait être difficile à l'État d'y résister longtemps sans risquer de perdre une grande part de sa légitimité déjà écornée en Corse.

A. F.

1. La question de l'organisation territoriale relève d'un cadre différent : depuis la loi portant réforme territoriale de 2010, ce sont les gouvernements qui ont proposé aux élus corses de définir des solutions alternatives. Un comité stratégique sur l'organisation territoriale de la Corse a été créé le 27 septembre 2013, mais tout en étant majoritairement favorable à une collectivité unique fusionnant la CTC et les conseils généraux, il n'a adopté aucun projet précis. L'Assemblée de Corse a débattu du sujet les 11 et 12 décembre 2014 et elle a adopté un projet de collectivité unique par 42 voix sur 51.
2. Les présidents du conseil exécutif de Corse, de l'Assemblée de Corse, et des deux conseils généraux ; les six parlementaires ; les maires des dix communes les plus peuplées.
3. *Paroles de Corse*, n° 4 (octobre 2012), 12 (juin 2013), 17 (décembre 2013) et 24 (juillet 2014). Gilles Simeoni arrive en tête de ces quatre sondages avec respectivement neuf, sept, onze et dix points d'avance sur le second.
4. <http://www.corse.fr/file/109616/>
5. Pour exemple, « 64,6 % des parcelles et 63 % de la surface sont détenus par des propriétaires dont la succession n'a pas été réglée ».
6. Rapport de la Commission des compétences législatives et réglementaires, présenté à l'Assemblée de Corse le 27 janvier 2011, <http://www.corse.fr/file/100623/>
7. <http://www.corse.fr/file/144312/>
8. Ces délibérations sont consultables sur : <http://www.legifrance.gouv.fr/affich-Sarde.do?reprise=true&page=1&idSarde=SARDOBJT000020482631&ordre=null&nature=null&g=ls>
9. <http://www.corse.fr/file/139236/>
10. <http://www.corse.fr/file/153739/>
11. *Paroles de Corse*, n° 23, juin 2014.

12. Pour exemple, s'agissant des logements collectifs neufs, de 2001 à 2008, la hausse annuelle moyenne des prix a été de 8,7 % (Corse-économie, « Mesurer le stress immobilier des ménages corses », [www.corse-economie.eu/attachment/161122/](http://www.corse-economie.eu/attachment/161122/)).
13. *Corse-Matin*, 24 mars 2012.
14. J'ai utilisé le baromètre TNS Sofres (<http://www.tns-sofres.com/cotes-de-popularites>), et retenu la cote moyenne sur les six mois précédant l'annonce des orientations pour les quatre premiers cas, et sur la période mai-novembre 2014 pour l'actuel couple exécutif.
15. *CSA/Libération*, 8/9 août 2001, [http://www.liberation.fr/evenement/2001/08/11/corse-les-francais-lasses-mais-intransigeants\\_374074](http://www.liberation.fr/evenement/2001/08/11/corse-les-francais-lasses-mais-intransigeants_374074)
16. « Des institutions régionales pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle », in ECMI, *Autonomies insulaires. Vers une politique de la différence pour la Corse?*, Ajaccio, Albiana, 1999, p. 163-167.
17. Je me fonde principalement sur le programme électoral et la conférence de presse programmatique du 5 février 2010 du candidat Giacobbi.
18. De 1999 à 2010, la population a augmenté d'1,6 % par an, avec un solde naturel quasi-nul et une proportion d'étrangers en baisse (INSEE, *La Corse en bref*, Ajaccio, 2013).
19. IFOP, « Analyse de l'électorat nationaliste corse au lendemain des élections territoriales de mars 2010 », août 2010, [http://www.ifop.com/media/pressdocument/237-1-document\\_file.pdf](http://www.ifop.com/media/pressdocument/237-1-document_file.pdf)

## Bibliographie

- BRIQUET J.-L., *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.
- CARCASSONNE G., MASTOR W., BENETTI J., CAPITANT D., « Consultation juridique sur les évolutions constitutionnelles de la Corse », 2 avril 2013, <http://blog.paul-giacobbi.org/attachment/519221/>
- FAZI A., « La territorialisation de la citoyenneté : portée et contraintes », 26 avril 2011, <http://www.wmaker.net/andrefazi/attachment/363607/>
- FAZI A., « Les politiques de l'identité en Corse, ou du consensus et de ses limites », *Les cahiers du CRIDAQ 4*, 2012, [http://www.cridaq.uqam.ca/IMG/pdf/Cahier-4-\\_REDUIT.pdf](http://www.cridaq.uqam.ca/IMG/pdf/Cahier-4-_REDUIT.pdf)
- FAZI A., « The western Mediterranean islands and the many faces of independentism », *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 50, n° 4, 2012, p. 474-493.
- FAZI A., « The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment : lessons from Corsica », in Jaime Lluch (ed.), *Constitutionalism and the Politics of Accommodation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, p. 132-156
- GREEN-PEDERSEN C., MORTENSEN P. B., « Who sets the agenda and who responds to it in the Danish Parliament? A new model of issue competition and agenda-setting », *European Journal of Political Research*, vol. 49, n° 2, 2010, p. 257-281.
- JONES B. D., BAUMGARTNER F. R., « Representation and agenda setting », *The Policy Studies Journal*, vol. 32, n° 1, 2004, p. 1-24.
- Groupe de travail sur les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel en matière de droits de succession en Corse, « Éléments de diagnostic sur les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012 en matière de droits de succession en Corse », octobre 2013, [http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive\\_6833/fichedescriptive\\_6833.pdf](http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_6833/fichedescriptive_6833.pdf)
- VLIEGENTHART R., WALGRAVE S., MEPELINK C., « Inter-party agenda-setting in the Belgian Parliament : the role of party characteristics and competition », *Political Studies*, vol. 59, 2011, p. 368-388.